WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Aan het buitenland gehecht

OVER VERANKERING EN STRATEGIE VAN NEDERLANDS BUITENLANDBELEID

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Aan het buitenland gehecht

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website http://www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan het buitenland gehecht

OVER VERANKERING EN STRATEGIE VAN

NEDERLANDS BUITENLANDBELEID

Amsterdam University Press, Amsterdam 2010

Omslagafbeelding: © Lijnontwerp / Studio Daniëls

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 301 8
e-ISBN 978 90 4851 400 7
NUR 759 / 754

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
20100057/AK/ydg

direct nummer
070-356 4691

telefax
070-356 4685

onderwerp
WRR-rapportnr. 85
Aan het buitenland gehecht

email
knottnerus@wrr.nl

datum
18 oktober 2010

Het doet mij genoegen u hierbij het rapport *Aan het buitenland gehecht* aan te bieden. De raad constateert dat buitenlandbeleid zich in een turbulente fase bevindt. De betekenis en functie van internationale organisaties zijn aan verandering onderhevig, er is sprake van een spectaculaire verschuiving van geopolitieke zwaartepunten in de wereld. Tevens verandert het karakter van internationale betrekkingen onder invloed van technologische en economische ontwikkelingen in hoog tempo. Grenzen tussen binnen- en buitenland vervagen, niet-statelijke actoren bevolken het overvolle marktplein van de internationale betrekkingen. Die grensvervaging geldt in versterkte mate voor lidstaten van de EU. Tegelijkertijd vormt buitenlandbeleid nog steeds een wezenlijke functie van de nationale staat.

Redenerend vanuit dit hybride karakter van internationale betrekkingen, waarin de werelden van statelijke politiek én niet-statelijke netwerken naast elkaar bestaan, formuleert de raad – op grond van uitvoerige analyses, vele consultaties en diverse seminars – mogelijkheden om een strategisch buitenlandbeleid te ontwikkelen. Dit beleid vergt kiezen, prioriteren, op zoek gaan naar 'niches' waar Nederland een verschil kan maken en herkenbaar is.

De EU is niet de enige maar wel verreweg de belangrijkste arena om deze eigen strategie te realiseren. Hierbij past de ambitie om juist hier te excelleren: de weg kennen in de Europese netwerken, er gezag opbouwen, het spel vaardig willen en kunnen spelen.

Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr.J.A. Knottnerus

De secretaris

Dr. W. Asbeek Brusse

Lange Vijverberg 4-5, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, fax (070) 356 46 85, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

Nederland is aan het buitenland gehecht. Weinig andere landen zijn politiek, economisch en sociaal zozeer verweven met de wereld om ons heen. Dat maakt buitenlandbeleid tot een strategische aangelegenheid. Dit betekent dat de Nederlandse overheid alert moet inspelen op de risico's én kansen in een snel veranderende wereld.

Deze wereld is het beste te kenschetsen als hybride. Aan de ene kant is er de bekende wereld van geopolitiek en nationale staten. Kenmerkend voor deze wereld is een fundamentele verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen naar het oosten. Aan de andere kant is er een 'netwerkwereld' die niet alleen wordt bevolkt door statelijke, maar steeds sterker ook door niet-statelijke actoren. Van staatsgrenzen trekken deze netwerken zich weinig aan. Zo beschouwd is er geen sprake meer van *het* buitenlandbeleid van *de* staat, maar van vele uitingen van buitenlandbeleid in een 'gedesaggregeerde staat'. Steeds vaker hebben ministeries en agentschappen eigen doelstellingen voor internationale aangelegenheden, en nemen zij autonoom deel aan internationale netwerken, vooral in Europees verband. Het gevolg hiervan is dat de vertrouwde afbakening tussen binnenland en buitenland steeds verder vervaagt.

Het overgrote deel van de Nederlanders ervaart dit anders. Voor hen is Nederland als nationale staat nog de vanzelfsprekende actor in de relaties met het buitenland. Tegelijkertijd zijn zij onzeker over de positie van Nederland in de wereld. Vertrouwde oriëntatiepunten verdwijnen en de krachtsverhoudingen in de wereld wijzigen, mede als gevolg van de financiële crisis, sneller dan de meeste burgers zich konden voorstellen. Tussen dit gevoel door de buitenwereld te worden bedreigd en de noodzaak het buitenland te koesteren ontstaat spanning.

Interne spanningen, de vervaging tussen binnen- en buitenland, en de kansen en risico's van een hybride wereld, maken een onderzoek naar de veranderde condities waarbinnen buitenlandbeleid zich manifesteert en naar de beperkingen en de mogelijkheden die dat biedt urgent. Dit rapport wil een bijdrage leveren aan een nieuwe oriëntatie op de buitenwereld. Richtinggevend voor dit onderzoek is de vraag hoe Nederland een buitenlandpolitieke strategie kan ontwikkelen die past bij wijzigende machtsverhoudingen in de wereld en bij het radicaal veranderde karakter van internationale betrekkingen. Ons antwoord op deze vraag is die van een heroriëntatie, die we onderbouwen door achtereenvolgens in te gaan op de wijze waarop Nederland een eigen strategisch buitenlandbeleid kan ontwikkelen, door in te gaan op Europa als dominante arena voor Nederlands buitenlandbeleid, en ten slotte op de wijze waarop strategisch buitenlandbeleid in de praktijk gebracht kan worden.

Van fragmentatie naar strategie

De Nederlandse buitenlandagenda is fundamenteel van karakter veranderd. Nationale beleidsthema's zijn tot mondiale vraagstukken geworden, de internationale agenda is fors gegroeid en de vaste rangorde van thema's is verdwenen. Daarbij komt dat verschillende beleidsthema's met elkaar verknoopt zijn geraakt en dat deze niet langer alleen in de interstatelijke arena (geopolitiek), maar ook in intrastatelijke en non-statelijke arena's worden behandeld (netwerkomgeving).

Nederland heeft van oudsher de ambitie om een actieve rol in de buitenlandse politiek te spelen. Die ambitie heeft er mede toe geleid dat de reactie van de Nederlandse overheid op de onstuimig uitdijende buitenlandagenda er één is van zoveel mogelijk doen met zoveel mogelijk partners. In lijn met het traditionele 'Nederland gidsland' en de recente Nederlandse bijdragen aan internationale vredesmissies zit achter het Nederlands buitenlandbeleid een diepgewortelde behoefte om een stevige rol te spelen. Het gevolg is een buitenlandbeleid dat zich kenmerkt door een brede waaier van aspiraties, standpunten en activiteiten, zonder een overkoepelende visie die de verschillende bestanddelen met elkaar verbindt en op basis waarvan prioriteiten en posterioriteiten kunnen worden bepaald.

Strategisch buitenlandbeleid dient verder te gaan dan de vaak wat algemene voornemens die het Nederlands buitenlandbeleid op het moment kenmerken. Dit betekent kiezen, prioriteren en op zoek gaan naar terreinen waar Nederland een verschil kan maken. De eerste stap hiertoe ligt in de erkenning en bewustwording van de hybride wereld. Pas wanneer de Nederlandse overheid erkent dat het huidige buitenlandbeleid hierop onvoldoende is aangepast, kan een strategisch buitenlandbeleid worden geformuleerd. De tweede stap ligt in het maken van keuzes en het aanbrengen van prioriteiten in het Nederlandse buitenlandbeleid als geheel. De feitelijke keuzes zijn van politieke aard, maar een transparant afwegingskader op basis waarvan heldere keuzen kunnen worden gemaakt en verantwoord, kan daarbij behulpzaam zijn. Juist in een context van financiële krapte en bezuinigingen kan de overheid zich het ontbreken van een dergelijk afwegingskader steeds minder veroorloven. Dat temeer omdat Nederlanders zich in het buitenlandbeleid moeten kunnen blijven herkennen, wil consistent beleid mogelijk zijn.

Drie vragen liggen aan ons afwegingskader ten grondslag:

1. Wat is belangrijk voor Nederland?
2. Waar liggen de belangen van andere actoren en wat doen zij om deze te realiseren?
3. Waar kan Nederland het verschil maken?

Op basis van de antwoorden op deze vragen kan in het buitenlandbeleid een driedeling worden gemaakt. In de eerste plaats richt het buitenlandbeleid zich op het behartigen van de vitale belangen die onlosmakelijk zijn verbonden met het voortbestaan van Nederland, zijn burgers en zijn grondgebied. Omdat zij essentieel zijn, hoeven hier geen prioriteiten te worden gesteld. Anders is dat bij de tweede component in het buitenlandbeleid, de behartiging van niet-vitale belangen. De praktijk van complexe interdependentie in de internationale betrekkingen prikkelt om op zoek te gaan naar – wat dit rapport noemt – verlengd nationaal belang, naar meer specifieke aanhechtingspunten tussen Nederlandse belangen en mondiale vraagstukken. Er moet worden gezocht naar werkvelden die zich bevinden op het snijvlak van mondiale vraagstukken en verlengde nationale belangen. Het derde en laatste onderdeel van het buitenlandbeleid vormen de niches, specifieke beleidsterreinen waarop Nederland zich langere tijd wil profileren. Het is van belang zulke niches te ontwikkelen. Op het marktplein van de internationale betrekkingen is het simpelweg te druk geworden om overal te kunnen zijn.

Europa als dominante arena

Samenwerking met andere landen en organisaties is al decennialang uitgangspunt van het buitenlandbeleid van de Nederlandse overheid. De EU is voor Nederland de meest dominante arena voor samenwerking. Wie zijn doelen in het buitenlandbeleid wil bereiken, moet juist hier invloed uitoefenen, moet juist hier excelleren. Behulpzaam is het daarbij de EU vanuit twee elkaar aanvullende perspectieven te benaderen. Enerzijds kan de EU worden gezien als een politieke arena waarin wetten en regels worden ontwikkeld die van toepassing zijn in de lidstaten. Anderzijds is de EU voor te stellen als schakel naar de wereld, als een soort machtsblok dat ernaar streeft invloed uit te oefenen om fundamentele Europese waarden en belangen te behartigen.

Wie de EU als dominante arena beschouwt, die ziet in de EU het aangewezen kanaal voor Nederland om zijn nationale en verlengde nationale belangen te realiseren. De meest effectieve strategie is om Nederlandse belangen te vertalen naar Europese wetgeving of beleid. Met de institutionalisering van de Europese Raad is de druk tot gezamenlijkheid toegenomen. Voor een excellente lidstaat liggen hier kansen om te verbinden en aan reputatie te winnen.

Europese wet- en regelgeving komt tot stand in de interactie tussen de Europese instituties, diverse statelijke en niet-statelijke actoren. Dit biedt interessante mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden en is bij uitstek een manier om Nederlands beleid productief te maken. Europa aanvaarden als de belangrijkste politieke arena en de primaire schakel naar internationale vraagstukken vraagt strategie, het maken van keuzes, het plannen van een aanpak en het mobiliseren van netwerken. De Nederlandse overheid dient zich dan ook te ontwikkelen tot

een *enabling state,* dat wil zeggen tot een overheid die zich inspant om andere partijen zo goed mogelijk in staat te stellen activiteiten te ontplooien die zowel in het belang zijn van andere partijen als van Nederland zelf.

Tegelijkertijd is een zekere spanning tussen aspiraties en gezamenlijkheid en de behoefte aan eigenheid in de lidstaten inherent aan de Europese constructie. Bilateraal beleid en de beïnvloeding van opinies in andere lidstaten blijven dan ook belangrijke instrumenten die parallel kunnen worden ingezet. Ook kan Nederland in coalities met en binnen ons omringende invloedrijke lidstaten een constructieve rol spelen om de Europese agenda mede te kunnen bepalen. Hierbij is het meest productieve uitgangspunt om ons te laten leiden door de vragen: in wat voor Europa willen wij leven en willen wij onze invloed aanwenden om dit Europa naar vermogen mee vorm te geven?

Regisseren en faciliteren

Een hybride wereld, de EU, de proliferatie van niet-statelijke spelers op het internationale toneel en de implementatie van succesvol niche-beleid vragen om nieuwe manieren van werken. Nu is vaker geprobeerd de organisatie van buitenlandbeleid te 'herijken' of te 'ontkokeren'. Een nieuwe manier van werken is echter geen kwestie van reorganisatie of nieuwe labels. Het is voor alles een nieuwe benadering, een nieuwe houding die een integraal bestanddeel vormt van de ambitie om een strategischer buitenlandbeleid te voeren. Drie elementen verdienen verdere uitwerking: de interdepartementale werkverdeling, beter gebruik van bestaande instrumenten, en het schakelen tussen statelijke en niet-statelijke arena's.

Buitenlandbeleid is geen onderwerp meer van één enkel departement. Alle ministeries hebben hun eigen buitenlandbeleid voor de terreinen waar zij expertise en inhoudelijke competenties bezitten. Zeker binnen de EU kan nog maar in zeer beperkte mate worden gesproken van 'Nederlands buitenlandbeleid'. Om in deze dominante arena slagvaardig te kunnen opereren wordt de Europese politiek in de ons omringende landen sterk vanuit het centrum van het landsbestuur – de president of de minister-president – aangestuurd. Zeker sinds het Verdrag van Lissabon geldt: Europa is *Chefsache.* Het ligt echter gevoelig dat wat inmiddels ook in de nieuwe Nederlandse praktijk werkelijkheid is, direct zo te benoemen. Toch zou de titel 'ministerie van Algemene en Europese Zaken' de vervlechting van het nationale en het Europese alsmede de persoonlijke Europese verantwoordelijkheid van de minister-president correcter tot uitdrukking brengen.

Naast dit departement blijft het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol in het buitenlandbeleid spelen. Niet langer als coördinator, maar bovenal als vakdepartement dat verantwoordelijk is voor thema's als de

Nederlandse inbreng in de nieuwe Raad voor het Europese externe beleid, de geïntegreerde, strategische regievoering van onze externe veiligheid (dat wil zeggen de 3D-componenten diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking) en vraagstukken over de multilaterale architectuur.

Om strategische keuzes zichtbaar te maken en er in het parlement strategisch over te kunnen debatteren, zijn instrumenten nodig die zich aan de verouderde logica van departementen onttrekken. Ten eerste stellen we voor de algemene strategie van buitenlandbeleid over te hevelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de ministerraad. Ten tweede moeten strategische keuzes en het bijbehorende budget per kabinetsperiode worden vastgelegd, waarna het kabinet jaarlijks in juli-augustus een ministerraadsbesluit neemt over de specifieke invulling per begrotingsjaar. Daarmee ontstaat ook een bruikbaar handvat voor debat over keuzes en prioriteiten met het parlement.

Om het Nederlandse buitenlandbeleid ook over de grens strategisch te implementeren dient het brede Nederlandse postenwerk opnieuw onder de loep genomen te worden. In de afweging om posten te openen of te sluiten dienen inrichting en intensiteit een afgeleide te zijn van strategische keuzes, geen automatismen. Daarbij kan gedacht worden aan nieuwe vormen van vertegenwoordiging in het buitenland, aan samenwerking met andere landen voor de behartiging van Nederlandse belangen ter plaatse en aan de inzet van ambtenaren van andere vakdepartementen. Bovendien dient kennisbeheer opnieuw tot prioriteit gemaakt te worden op alle beleidsniveaus, zodat institutioneel leren niet alleen een verantwoordelijkheid, maar ook een deel van de organisatiecultuur wordt. Analoog aan het Amerikaanse Diplopedia zouden uitvoerders van buitenlandbeleid hun kennis, ervaring en lessen voortaan in overheidsbrede databases moeten bewaren.

Ten slotte dienen bewindslieden en ambtenaren naast een statelijke focus een benadering te kiezen die aansluit bij de netwerksamenleving die niet alleen door statelijke, maar ook door niet-statelijke actoren wordt bevolkt. Samenwerking met ngo's, transnationale corporaties en sub-statelijke actoren vergt een werkwijze die niet langer stoelt op regisseren, maar op faciliteren en verbinden. Het gaat erom met scherp oog voor het eigen belang over territoriale en immateriële grenzen heen zodanig actoren en netwerken met elkaar te verbinden en zodanig uitwisseling van goederen en ideeën te faciliteren dat zij in het voordeel van Nederland en de Nederlanders zijn. Van belang daarbij is de Nederlandse centraliteit in relevante netwerken: hoe prominenter de positie in het netwerk (veel contacten, gewaardeerd door andere actoren), hoe groter het vermogen om kennis en diensten van andere actoren te verkrijgen en hoe sterker de positie om de transmissie van informatie en producten binnen het netwerk te reguleren, agenda's te bepalen en debatten te *framen*.

Samengevat is dit rapport een pleidooi om strategisch-inhoudelijk scherper te kiezen, excellentie binnen de Europese arena na te streven en faciliterend medespeler te worden in de wereld van de niet-statelijke actoren.

SUMMARY

Attached to the World: On the Anchoring and Strategy of Dutch Foreign Policy

The Netherlands is attached to the world. Few other countries are as closely interwoven politically, economically and socially with the world around us. That makes Dutch foreign policy a strategic affair. The Dutch government has to deliver an alert response to the risks *and* opportunities of a rapidly changing world.

Today's world can best be described as hybrid in nature. On the one hand there is the familiar world of geopolitics and nation-states. That world is currently going through a shift in the balance of power towards the East. On the other hand there is the 'network world', populated not only by states, but increasingly also by non-state actors. State borders present virtually no obstacle to these networks. Seen from this perspective, it is no longer possible to speak of *the* foreign policy of *the* state; it is more correct to think in terms of many different expressions of foreign policy within a 'disaggregated state'. Increasingly, ministries and agencies have their own objectives in international affairs and participate autonomously in international networks, especially in a European context. As a consequence, the traditional distinction between 'domestic' and 'foreign' is becoming increasingly blurred.

Most people in the Netherlands experience this differently. To them, the Dutch state remains the primary actor in relations with the outside world. At the same time they are unsure what position the Netherlands occupies in today's world. Familiar reference points are disappearing and partly as a result of the financial crisis, global power relations are shifting faster than most people could ever have imagined. There is a growing tension between this feeling of being threatened by the outside world and the need to nurture the relationship with that same world.

Domestic tensions, fading dividing lines between 'domestic' and 'foreign', and the opportunities and risks presented by a hybrid world create a need for a study of the changing conditions of foreign policy and of the possibilities and limitations these conditions offer. This report aims to contribute to a new orientation towards the outside world. It focuses on the question of how the Netherlands can develop a foreign policy strategy that reflects both the shifts in the global power balance and the radically altered nature of international relations. Our answer to this question is that foreign policy needs to be rethought. We underpin this by examining first how the Netherlands can develop its own strategic foreign policy, then by explaining how this policy could be embedded in Europe as the dominant policy arena, and lastly by pointing out how such a strategic foreign policy could be put into practice.

From fragmentation to strategy

The agenda of topics in Dutch foreign policy has changed fundamentally. National policy themes have become global issues, the international agenda has expanded considerably and the fixed order of policy themes has disappeared. In addition, different policy areas have become interconnected and are no longer addressed exclusively in the interstate arena (geopolitics), but also in intra-state and non-state arenas (network world).

The Netherlands has traditionally aspired to play an active international role. The government's response to the turbulent expansion of the foreign policy agenda is in line with this aspiration: doing as much as possible with as many partners as possible. As illustrated by the traditional notion of the Netherlands as a 'model country' or by recent Dutch contributions to international peace missions, Dutch foreign policy is still firmly grounded in a deep-seated need to play a robust role in the international arena. This has produced a foreign policy that could be likened to a doughnut: a broad spectrum of aspirations, points of view and activities, without a comprehensive vision connecting the various components and allowing priorities and posteriorities to be determined.

Strategic foreign policy should go beyond the broad intentions that typify current Dutch foreign policy. This means choosing, setting priorities and seeking areas in which the Netherlands can make a difference. The first step towards achieving this is to be aware of and acknowledge that we live in a hybrid world. Only when the Dutch government realizes that its current foreign policy is insufficiently geared to this reality can a strategic foreign policy be formulated. The second step involves making choices and setting priorities across Dutch foreign policy as a whole. The actual choices made are political in nature, but a transparent deliberation framework would facilitate the decision-making process and increase the accountability of those choices – especially in the prevailing situation of financial austerity and cutbacks. Moreover, a prerequisite of a consistent policy is that the Dutch are still able to recognize themselves in their country's foreign policy.

Our deliberation framework is based on three questions:

1. What is important for the Netherlands?
2. Where do the interests of other actors lie and what are they doing to achieve them?
3. Where can the Netherlands make a difference?

Based on the answers to these questions, foreign policy can be divided into three components. In the first place, foreign policy aims to defend the vital interests that are irrevocably linked to the survival of the Netherlands, its people and its territory. Because these vital interests are essential, there is no need to set

priorities. This does not apply to the second component of foreign policy, defending non-vital interests. The practical reality of complex interdependence in international relations gives rise to a search for what this report calls *extended national interests*, i.e. more specific areas where Dutch interests and global issues coincide. That means searching for policy areas at the interface of global issues and national interests. The third and final component of foreign policy consists of 'niches': specific areas of policy where the Netherlands wishes to make its presence felt in the longer term. Developing these niches is highly relevant, as the marketplace of international relations has become far too crowded for the Netherlands to have a presence everywhere.

Europe as a dominant arena

Cooperation with other countries and organizations has been the cornerstone of the Dutch government's foreign policy for many decades. For the Netherlands, the EU is the dominant arena for that cooperation. If the Netherlands wishes to achieve its foreign policy goals, it must exert influence in this arena and excel here. With this in mind, it is helpful to approach the EU from two complementary perspectives. On the one hand, it can be seen as a political arena in which laws and regulations are developed that apply to all member states. On the other hand, the EU is a stepping stone to the world, a kind of power bloc that aims to exert its influence to defend fundamental European values and interests.

Anyone considering the EU as the dominant arena will see it as the appropriate channel for the Netherlands to pursue its vital and extended national interests. The most effective strategy is to translate Dutch interests into European legislation or policy. The pressure to act as one has increased with the institutionalization of the European Council. For a successful member state this offers opportunities to connect and to advance its reputation.

European legislation and regulation are created through the interaction between European institutions and various state and non-state actors. This process offers a perfect opportunity to make Dutch policy productive, offering interesting possibilities to influence European policies. Accepting Europe as the central political arena and as the stepping stone to international issues calls for strategy, making choices, planning an approach and mobilizing networks. This in turn requires the Dutch government to develop into an *enabling state*, i.e. a government that enables other parties to conduct activities that are in both their own interests and those of the Netherlands.

At the same time there is a certain built-in tension within the European construct between collective aspirations and joint action on the one hand and the need for individuality in the member states on the other. Bilateral policy-making and seeking to influence opinions in other member states therefore continue to be

important instruments that can be used in parallel to efforts at the European level. The Netherlands can also play a constructive role in defining the European agenda in coalitions with and within influential neighbouring member states. In this respect the most productive approach is to allow ourselves to be guided by the following questions: what kind of Europe do we want to live in, and do we want to use our influence where possible to help shape it?

Directing and facilitating

A hybrid world, the EU, the proliferation of non-state actors on the international stage and the implementation of a successful niche policy demand new ways of working. Many attempts to restructure or 'decompartmentalize' foreign policy have been made before. A new way of working does not however require reorganization or new labels. It is above all a new approach, a new attitude that forms an integral part of the ambition to pursue a more strategic foreign policy. Three elements require further elaboration here: interdepartmental division of labour; better use of existing instruments; and switching between state and non-state arenas.

Foreign policy is no longer limited to a single ministry. All ministries have their own international policies for those areas in which they possess expertise and substantive competence. Especially within the EU it is now possible to speak of 'Dutch foreign policy' to only a very limited degree. In order to operate effectively in this predominant arena, it is in most member states the centre of the national government, embodied by the president or the prime minister, which controls European policy. More than ever before, Europe has become *Chefsache* since the entry into force of the Lisbon Treaty. It is however a sensitive matter to refer to this directly, despite it now becoming a reality in the Dutch practice. Yet the title 'Minister of General and European Affairs' would more accurately express the interconnected nature of national and European policy, as well as the personal responsibility of the prime minister for Europe.

In addition to this ministry, the Ministry of Foreign Affairs continues to play an important role in foreign policy; no longer as a coordinator, but above all as a line ministry responsible for themes such as the Dutch contribution to the new EU Council of Foreign Affairs, the integrated strategic direction of our external security (i.e. the *comprehensive approach* and its components of diplomacy, defence and development cooperation) and issues relating to the multilateral architecture.

To make strategic choices visible and engender strategic debates in parliament, we need instruments that are no longer grounded in the obsolete logic of ministries. First, we propose transferring overall foreign policy strategy from the Ministry of Foreign Affairs to the Cabinet. Second, strategic choices and the corresponding

budgets should be set for each government term of office, with the Cabinet taking a decision each year about the specific activities to be undertaken in each budget year. This would offer a useful starting point for a debate with parliament about choices and priorities.

Implementing Dutch foreign policy strategically beyond the national borders also requires closer scrutiny of the broad network of Dutch embassies and consulates. Changes in the intensity and structure of the Dutch presence abroad should reflect strategic choices, not automatic reflexes. Alternatives that could be considered include new forms of representation abroad, cooperation with other countries to represent Dutch interests locally, and the deployment of officials from other line ministries. In addition, knowledge management should be made a priority at all levels of policy, to ensure that institutional learning is not only a responsibility, but is also part of the organizational culture. Analogous to the Diplopedia in the US, those who implement foreign policy should store their knowledge, experience and lessons learned in government-wide databases.

Lastly, in addition to their state-based focus, ministers, state secretaries and officials need to adopt an approach that links up to the network society populated not only by state actors, but also by non-state actors. Cooperation with NGOs, transnational corporations and sub-state actors calls for a way of working that is no longer based on directing, but on facilitating and connecting. With a sharp eye for Dutch interests beyond its territorial and immaterial borders, the Dutch government should connect actors and networks and facilitate the exchange of goods and ideas in such a way that this benefits the Netherlands and its people. To do so, the Netherlands should be at the centre of relevant networks: the more prominent its position in the network (a large number of contacts, the appreciation of other actors), the greater its capacity to acquire knowledge and services from other actors, to regulate the transmission of information and products within the network, and to determine agendas and frame debates.

In summary, this report is a plea for the Dutch government to adopt a more critical approach to its strategic and substantive choices, to strive for excellence within the European arena and to become a facilitating partner in the world of non-governmental actors.

TEN GELEIDE

In dit rapport aan de regering biedt de WRR zijn visie op een toekomstgericht buitenlandbeleid voor ons land. Het is voorbereid door een interne projectgroep van de raad onder leiding van prof. dr. H.P.M. Knapen, tot 14 oktober 2010 lid van de raad. De raad heeft dit advies vastgesteld op 7 september 2010.

De WRR-projectgroep bestond uit de volgende stafleden: drs. G.A.T.M. Arts, dr.mr. A. van den Brink (tevens projectcoördinator tot 1 mei 2009), dr. Y. Kleistra, drs. M.H. Klem, drs. P.J.H. van Leeuwe (tevens projectcoördinator van 1 mei 2009 tot 1 augustus 2010), M. Rem MA MBA en dr. F.S.L. Schouten. J. Kester BA en T.B.P. Tran MA waren voor enige tijd als respectievelijk stagiair en junior wetenschappelijk medewerker bij het project betrokken.

Aan dit rapport liggen uitvoerige analyses, consultaties en seminars ten grondslag. Naast de bestudering van de wetenschappelijke literatuur werden diverse deelstudies verricht naar thema's en landen. Meer dan honderd externe deskundigen en betrokkenen werden geïnterviewd. Achter in dit rapport treft de lezer de lijst van personen aan. Daarnaast zijn in de loop van het project verschillende studiebezoeken afgelegd en gesprekken gevoerd met beleidsverantwoordelijken bij internationale organisaties (EU, VN, NAVO) en in verschillende landen (België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, China, Singapore). De vergelijking met andere landen werkte verrijkend. Schrijven over Nederlands buitenlandbeleid vereist ook inzicht in hoe van buitenaf naar Nederland wordt gekeken.

Tijdens de looptijd van het project hebben ook diverse externe specialisten hun inzichten in de vorm van een bijdrage geleverd. Dr. P. van Ham, directeur van het *global governance research* programma van Instituut Clingendael, schreef een analyse over publieke diplomatie. Dr. L. van Middelaar, toen nog publicist en thans speechschrijver bij het kabinet van de voorzitter van de Europese Raad, H.A. Van Rompuy, leverde een bijdrage over Nederland en de EU. Dr. B. Müller, hoofd Internationale Zaken bij de vertegenwoordiging van de deelstaat Noordrijn-Westfalen in Berlijn, schreef een bijdrage over het buitenlandbeleid van onze nabuur-deelstaat Noordrijn-Westfalen. Vele elementen van deze bijdragen vonden hun weg in het uiteindelijke rapport.

Aparte seminars werden onder meer gehouden met deskundigen op het terrein van voedsel, water en de internationale rechtsorde.

Op de website van de WRR (www.wrr.nl) zijn de volgende publicaties toegankelijk:
drs. M.H. Klem (2010) *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld,* WRR webpublicatie nr. 42.
dr. mr. A. van den Brink (2010) *Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland,* WRR webpublicatie nr. 43.
drs. M.H. Klem en J. Kester BA (nog te verschijnen) *Het buitenlandbeleid in een veranderende wereld*, WRR webpublicatie.
Deze publicaties vallen onder verantwoordelijkheid van de betreffende auteurs.

De samenstellers zijn de vele personen die bereid waren hun kennis en inzicht met hen te delen veel dank verschuldigd. De omvangrijke lijst van geïnterviewde personen onderstreept dat velen zich betrokken voelen bij het thema van dit rapport en bereid waren om mee te denken. Een bijzonder woord van dank geldt de externe deskundigen prof.dr. J. Rood, prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve en prof.dr. J.H. de Wilde. Zij waren op diverse momenten tijdens het studie- en schrijfproces bereid om advies te geven, kritische kanttekeningen bij concepten te plaatsen en hun betrokkenheid met het onderwerp te delen.

Ten slotte zijn wij de medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken op diverse ambassades zeer erkentelijk. Zij hebben zich telkens weer ingespannen om de juiste gesprekspartners te vinden en discussies te organiseren.

1 AANLEIDING EN ACHTERGROND – EEN INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Adembenemend en hoopgevend, zo noemde een net aangetreden Nederlands kabinet drie weken na de val van de Muur de ontwikkelingen in de wereld en de kansen voor Nederland (TK 1989-1990, 14de vergadering). De Sovjet-Unie had zich teruggetrokken uit Afghanistan, de Muur was gevallen, het totalitaire Oostblok verdwenen. Een vredesdividend kon worden geoogst, een nieuwe, betere wereld was op komst.

Euforische momenten blijken een riskant ijkpunt, want het verschil met twee decennia later kan amper groter zijn. Of het nu gaat om globalisering, om Europa, om de industriële macht van China, om het islamitisch fundamentalisme, om Wall Street – de buitenwereld lijkt zich in Nederland nu vooral aan te dienen als potentiële orde- en welvaartsverstoorder. Een deel van het publiek wendt zich ervan af. In de verkiezingscampagne van 2010 kon iedereen zien hoe beperkt de belangstelling voor de wereld buiten Nederland was geworden. Hoewel een kabinet over een buitenlandpolitiek onderwerp – troepen in Uruzgan – was gevallen, gingen de verkiezingen er verder niet over. Veel kiezers concentreerden zich op kwesties dicht bij huis. Misschien niet eens omdat zij geen oog voor het buitenland zouden hebben, maar wellicht omdat zij – in de woorden van de voormalige staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans – bewust of onbewust de buitenwereld voornamelijk zien als een bedreiging; een bedreiging van welvaart, van stabiliteit, van veiligheid (Timmermans 2010).

Naast onzekerheid over de buitenwereld is er een groeiende discrepantie in diverse landen over de waardering van wat Thomas Friedman heeft gepopulariseerd onder de titel *The World is Flat* (Friedman 2005). Tegenstellingen over processen van globalisering en europeanisering zijn de afgelopen jaren toegenomen. Hoger opgeleiden die hun talen spreken en door de wereld reizen, zien nieuwe spannende ontplooiingskansen dankzij de globalisering. Zij zijn de moderne kosmopolieten. Tegenover hen staan wat de socioloog Ulrich Beck al geruime tijd geleden aanduidde met de 'Globalisierungsverlierer' (Beck 1997): grote groepen die zich al dan niet terecht beschouwen als degenen die de rekening voor deze globalisering gaan betalen in de vorm van minder kansen, meer risico's. Bovens en Wille spreken onomwonden van een tegenstelling tussen kosmopolieten en nationalisten (Bovens en Wille 2009). Tegenstellingen in de samenleving die vroeger sociaal-economisch van karakter waren, zijn getransformeerd naar een economische en culturele dimensie, met scheidslijnen die lopen van openheid en integratie aan de ene kant, naar geslotenheid en demarcatie aan de andere kant (Kriesi et al. 2008).

Het is niet al te gewaagd om te veronderstellen dat zulke ontwikkelingen gevolgen hebben voor wat vroeger wel de 'stilzwijgende consensus' op het gebied van buitenlandbeleid heette (Everts 2008). Op allerlei terreinen brokkelt die consensus af. Omvang en perspectief van ontwikkelingssamenwerking zijn daarvan een voorbeeld, maar ook kwesties als de uitbreiding van de Europese Unie (EU) of de deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF)-missie in Uruzgan duiden daarop. Het betekent niet dat plotseling de belangstelling voor buitenlandbeleid als zodanig enorm zou zijn toegenomen. Die betrokkenheid was nooit erg groot en is dat nog niet (Everts 2008).

Haaks op zulke scepsis en onzekerheid staat een onbetwiste realiteit: praktisch geen land in de wereld moet het zozeer van internationale verbindingen hebben als Nederland (zie bijlage 1). Elk onderzoek bevestigt opnieuw dat de toekomstige welvaart van Nederland staat of valt met onze internationale oriëntatie (Ter Weel, Van der Horst en Gelauff 2010). Voor een sterkere Nederlandse concurrentiepositie en een beter vestigingsklimaat zijn Europese inbedding, versterking van de interne markt en uitbouw van de Europese kenniseconomie onontbeerlijk, constateert de Sociaal Economische Raad (SER) bijvoorbeeld in zijn laatste globaliseringsrapport (SER 2008a). Voor zo'n 70 procent zijn wij voor onze welvaart afhankelijk van het buitenland – een aanmerkelijke stijging in de laatste decennia, zelfs als wij de teruggang door de financiële crisis in aanmerking nemen (Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) 2010; bijlage 1). Daar komt bij dat wij voor onze nationale veiligheid afhankelijker van het buitenland zijn dan ooit tevoren. Of het nu om internationale criminaliteit, massavernietigingswapens of ongeregelde immigratiestromen gaat, zonder internationale samenwerking en coördinatie kan de Nederlandse overheid de nationale veiligheid niet garanderen. Vertrouwen, betrouwbaarheid en vertrouwdheid over landsgrenzen heen zijn onontbeerlijk. Internationale oriëntatie is kortom een eerste gebod, in de praktijk vertaald in een gretig engagement met de buitenwereld, kennis van zaken en actie.

De spanning tussen scepsis jegens het buitenland enerzijds en de noodzaak tot engagement anderzijds wringt; Goetschel (1998) spreekt van een 'integratiedilemma'. Dit kan tot passiviteit leiden waar slagvaardigheid een vereiste is en een spanningsveld creëren waarbinnen het soms lastig is te opereren. Ook de Nederlandse overheid valt het niet mee een vertrouwde en consistente koers te varen. Ingeklemd tussen uiteenlopende vereisten manifesteert de overheid zich onzeker in haar buitenlandpolitieke koers. Op het dilemma van het 'buitenland-als-kans-en-als-bedreiging' reageert zij gevarieerd; zij verdedigt soms de gevolgen van de globalisering als een win-winsituatie vol met nieuwe mogelijkheden en perspectieven, zij legt soms het hoofd in de schoot en geeft dan de schuld aan 'Brussel', en zij streeft naar en suggereert soms een zekere mate van regie. Het varieert. De laatste jaren is de Nederlandse regering bijvoorbeeld met het oog op de electorale argwaan behoedzamer aan het worden als het over Europese

integratie gaat – het woord integratie werd in het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV (2007) al vervangen door het woord 'samenwerking'. Tussen integratiestreven en euroscepsis suggereert 'samenwerking' een behoedzame middenweg, die aan uiteenlopende stromingen recht wil doen.

Dan is er ook nog steeds meer haast, zo lijkt het, en samenhangend hiermee, meer onvoorspelbaarheid. Al in 1999 verzuchtte toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen dat 'de CNN-factor' het Nederlandse buitenlandbeleid in toenemende mate dreigde te gaan bepalen. Geconfronteerd met mensonterende beelden scharen kijkers – burgers en politici – zich binnen enkele uren achter een of andere zaak, met als gevolg dat impulsief handelen dreigt op basis van primaire emoties (Van Aartsen 1999). Zulke impulsen worden versterkt door het verlangen naar authenticiteit en emotie dat bij (visuele) massamedia de band tussen zenders en ontvangers zo sterk bepaalt. Een onverwachte gebeurtenis kan via Google en YouTube binnen enkele uren de hele wereld doorgaan en overheden tot reacties en handelingen dwingen. 'Niet-inmenging in interne aangelegenheden' is in dit licht een archaïsche formule geworden, want wat zijn eigenlijk nog interne aangelegenheden? Zo veranderen informatiserings- en medianetwerken de aard en de dynamiek van internationale betrekkingen. Van kennisvoorsprong bij kleine, professionele elites is niet of nauwelijks meer sprake. De Nederlandse diplomaat die in actie moet komen bij een vliegramp in Tripoli heeft ook gewoon de recente print van 'Libië' uit de openbare CIA-website op zak (Mat, Van Nierop en Schenkel 2010).

Om misverstanden te voorkomen: nadenken over buitenlandbeleid alleen is geen antwoord op vraagstukken van globalisering, en nog minder op binnenlandse vragen over polarisatie in de samenleving. Buitenlandbeleid is slechts één stukje in een nog maar zeer gedeeltelijk verkend terrein van transitievraagstukken die met globalisering samenhangen. Maar wie zijn eigen positie in de wereld tegen het licht houdt, die kan realistische doelen stellen en halen. Dat is dringend geboden, want toekomstige welvaart vereist zelfvertrouwen en actie, en de huidige onzekerheid leidt tot passiviteit en afwachten. Daarmee doet een internationaal georiënteerd land zich tekort.

1.2 ACHTERGROND

Nu komen zulke spanningen en onzekerheden niet enkel voort uit de scherpere binnenlandse tegenstellingen tussen openheid en geslotenheid, tussen kosmopolitisme en nationalisme. Zij hangen ook samen met de radicaal gewijzigde omstandigheden op het mondiale toneel. Nederland staat niet alleen voor dat dilemma. Zoals in dit rapport zal blijken, wordt in verschillende landen de vraag gesteld wat buitenlandbeleid vermag en hoe nieuwe verbindingen kunnen worden gevonden tussen relevante actoren in de internationale

betrekkingen. Het karakter van de internationale betrekkingen, de machtsverhoudingen en de spelers zijn zozeer aan verandering onderhevig dat zich een geheel nieuwe context aandient, waarbinnen beleid moet worden gevoerd. Het raakt overvol op het marktplein van de internationale betrekkingen, met opkomende machten en veel niet-statelijke actoren die daar vroeger niets te zoeken hadden (Lane 2006; Coolsaet 2008).

Nadenken over buitenlandbeleid kan dan ook alleen zinvol zijn wanneer dat gebeurt vanuit het besef dat de achtergrond waartegen dit beleid wordt gevoerd in weinig meer lijkt op de diplomatieke betrekkingen tussen staten van weleer. In de recent gepubliceerde *Defensieverkenningen* (ministerie van Defensie 2010) is aan de hand van scenario's gezocht naar een antwoord op de vraag naar toekomstige bedreigingen. Deze scenario's schetsen vier toekomstbeelden: (1) een wereld van multipolaire machtsblokken, (2) een van multilaterale samenwerking tussen staten en wereldregio's, (3) een non-polaire wereldorde van netwerken en (4) een gefragmenteerde, chaotische samenleving. De kans dat één van deze vier scenario's zich in zuivere vorm zal manifesteren is beperkt, maar de variaties leveren nuttige inzichten voor het daar beoogde doel: langetermijninvesteringen van een krijgsmacht.

Bij deze studie gaat het niet om de uitwerking van zulke scenario's en hun consequenties. Daarvoor is buitenlandbeleid op zichzelf te beweeglijk en is een klein land te zeer gehouden aan georganiseerde aanpassing aan veranderende omstandigheden (Hellema 2001). Belangrijk voor ons is de analyse achter deze scenario's. Deze bouwt voort op twee uiteenlopende ontwikkelingen die zich op het ogenblik min of meer naast elkaar in de wereld manifesteren. Juist de gelijktijdigheid van die uiteenlopende tendensen is de nieuwe werkelijkheid waarmee buitenlandbeleid zich heeft te verstaan.

Allereerst is er de wereld waarin 'geopolitieke' factoren (geografische ligging, territorium, bevolkingsgrootte, grondstoffen, militair machtspotentieel) bepalend zijn voor de positie van nationale staten (vgl. Criekemans 2006). Kenmerkend voor deze wereld is een fundamentele herschikking in de traditionele mondiale machtsverhoudingen. In de Koude Oorlog waren er twee machtsblokken (bipolair), toen was er even een Amerikaanse hegemonie (unipolair) en inmiddels leven wij in een overgangssituatie waarin opkomende machten als China, India en Brazilië met succes invloed opeisen, terwijl landen met een lange staat van dienst nog steeds verstrekkende machtsbases behouden (multipolair). De macht en samenstelling van de nog jonge G-20 spreekt boekdelen. Opvallend is dat in de opkomende machten de staat een centralere rol speelt in het buitenlandbeleid dan wij in de westerse wereld gewend zijn. Nu deze staten steeds belangrijker worden voor de wereldeconomie, groeit de rivaliteit tussen staten over de slinkende voorraad van strategische grondstoffen, en neemt de focus op militair

machtspotentieel toe. Het is een wereld waarin staten of groepen van staten nog steeds de belangrijkste spelers zijn, en waar, *mutatis mutandis*, nog steeds het adagium opgeld doet dat alle staten gelijk zijn, maar sommige staten meer dan andere (Cohen-Tanugi 2008). Hier geldt de uitspraak van Moïsi dat Europa kleiner wordt in een grotere wereld (Moïsi 2009). Dat geldt dan ook voor Nederland (Bot 2006).

Het is ook een wereld waarin voortdurend spanning bestaat tussen multipolair (grote machtsblokken die elkaar beconcurreren en wantrouwen), en multilateraal (machtsblokken die zoeken naar samenwerkingsmechanismen van *global governance*). Multipolair manifesteert zich in zaken als de wapenwedloop, het protectionisme en de toe-eigening van grondstoffen. Multilateraal manifesteert zich in zaken als de G-20, waar naar gezamenlijke antwoorden op globaliseringsvraagstukken wordt gezocht (Held en McGrew 2002).

Ten tweede is parallel hieraan een 'netwerkwereld' van internationale betrekkingen ontstaan. Die kenmerkt zich door een explosieve toename van het aantal niet-statelijke actoren, van onderwerpen en van kanalen waarlangs wordt samengewerkt (Milner en Moravcsik 2009; Peters 2009). Die kanalen kunnen nog oude, formele organisaties zijn, maar veel vaker gaat het om informele netwerken.

Dergelijke verwevenheden zijn niet uniek. De wereldgeschiedenis heeft eerdere voorbeelden van sterke verwevenheden tussen staten en volkeren gezien. In vroegere tijden hebben op vele plaatsen hechte economische en politieke netwerken met publieke en private actoren bestaan (Bisley 2007), maar wat de huidige verwevenheden van eerdere vormen onderscheidt, is de schaal waarop en de snelheid en intensiviteit waarmee zij zich ditmaal voltrekken. De huidige vorm van verwevenheid omvat meer gebieden in de wereld dan ooit tevoren, ontwikkelt zich in een hoger tempo, en grijpt dieper in op meer beleidsterreinen (vgl. Dodds 2007: 64; Simmons en Jonge Oudraat 2001: 4-6). De hiërarchische positie van de staat is in zo'n netwerksamenleving van beperkte betekenis. Een levendige *civil society* is een verschijningsvorm van een niet-statelijke, maar wel degelijk functionerende 'netwerkwereld'. Deze netwerkwereld kan zich echter ook ontwikkelen in de richting van fragmentatie en zelfs chaos. Identiteit van bevolkingsgroepen staat dan voorop – dikwijls met animositeit langs etnische scheidslijnen –, globalisering stagneert en maatschappelijke onveiligheid neemt toe. Er is sprake van weinig ordening en veel onvoorspelbaarheid. Falende staten zijn een verschijningsvorm van fragmentatie.

Zowel de 'geopolitieke wereld' als de 'netwerkwereld' baseert zich op deze bestaande, divergerende elementen en tendensen in de internationale betrekkingen. Wat dit vooral leert is hoe hybride deze betrekkingen zijn geworden. Het gaat enerzijds nog wel degelijk om betrekkingen tussen staten

en statelijke actoren, waar de geopolitiek telt. Anderzijds winnen formele en informele netwerken die zich van landsgrenzen weinig aantrekken snel aan belang. Wat wij voor ons zien in deze hybride praktijk is wat in de literatuur al langer bekend staat als het concept van 'complexe interdependentie' (Keohane en Nye 1977). Deze groeiende variëteit aan actoren en de toegenomen veelvormigheid van de onderlinge verwevenheden uiten zich ook in een groeiende diversiteit in de aard van de wederzijdse afhankelijkheden. Tussen de verschillende actoren zijn uiteenlopende contacten, relaties en samenwerkingsverbanden ontstaan; horizontale naast verticale netwerken, private en publiek-private netwerken naast publieke netwerken, informele naast formele netwerken. Kenmerkend voor al deze verbanden is dat er bijna altijd sprake is van multilaterale afhankelijkheden en dat deze afhankelijkheden meervoudig zijn; dat wil zeggen dat de actoren in complexe netwerken vaak in meerdere opzichten – kennis, geld, diensten, producten, niet-materiële waarden – van elkaar afhankelijk zijn.

In de literatuur wordt daarnaast ook wel gesproken van een gedesaggregeerde staat. In de gedesaggregeerde staat zijn de verschillende overheidsonderdelen steeds meer autonoom van karakter geworden. Zij ontwikkelen eigen internationaal beleid, onderhouden transgouvernementele banden met buitenlandse collega's en participeren in formele en informele beleidsnetwerken die landsgrenzen overstijgen (Leguey-Feilleux 2009: 62-64). Dit leidt ertoe dat kwesties die op het nationale politieke niveau van andere landen spelen steeds vaker onderwerp worden op de binnenlandse agenda en vice versa. Wat wij zien is in de woorden van Slaughter: "…not a collection of national states that communicate through presidents, prime ministers, foreign ministers and the United Nations. Nor is it a clique of ngo's. It is governance through a complex web of 'government network works'" (Slaughter 2004). In de gedesaggregeerde staat loopt een regering die alsmaar probeert de relaties met het buitenland te coördineren per definitie achter de feiten aan.

Dit rapport neemt dit hybride karakter van de internationale betrekkingen als uitgangspunt voor zijn analyse. De gelijktijdige aanwezigheid van een statelijke, geopolitieke wereld en een netwerkwereld met statelijke en niet-statelijke spelers zal richtinggevend zijn voor de bevindingen in de navolgende hoofdstukken. Van belang is daarbij dat hybriditeit niet alleen van grote invloed is op de manier waarop buitenlandbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, maar ook op de wijze waarop wij over buitenlandbeleid nadenken. Als gevolg hiervan is het "einde van het buitenlandbeleid" reeds meermalen aangekondigd (Koch 1991; Talbott 1997; Hain 2001; Gyngell en Wesley 2007; Rasmussen 2010). Hier is wat voor te zeggen. Is er immers nog wel sprake van een Nederlands buitenlandbeleid, wanneer Nederlandse ministeries en gemeenten een autonoom buitenlandbeleid voeren, wanneer Nederland voor zijn keuzes en handelingen over de grens zo sterk afhankelijk is van de internationale structuren waarin het is ingebed,

wanneer het wereldtoneel waarop Nederland zich beweegt door steeds meer statelijke en niet-statelijke actoren wordt bevolkt, en wanneer Nederland zich teweer moet stellen tegen problemen en dreigingen die onze landsgrenzen ver overstijgen?

In onze ogen wel. Nieuwe actoren op het wereldtoneel, een gedesaggregeerde staat en nauwe betrekkingen met het buitenland moeten niet alleen worden gezien als inperking van het Nederlandse buitenlandbeleid, maar ook als een mogelijkheid om Nederlandse belangen te behartigen. Deze mogelijkheid komt vooral voort uit de soevereine status van nationale staten, die zij ook in een hybride wereld nog hebben. Van belang is het bij het begrip soevereiniteit onderscheid te maken tussen soeverein *zijn* en soevereine rechten *hebben*; tussen de status van soeverein en de voorrechten (en plichten) die hiermee verbonden zijn (Aalberts 2006: 174; Sofaer en Heller 2001; Weinert 2007). Soevereiniteit is een status die aan nationale staten is voorbehouden. Enerzijds kan het staan voor een claim op de democratische legitimiteit van het volk verbonden aan een territoriale staat; anderzijds verwijst soevereiniteit naar het gezag om de staat en zijn grondgebied tegen binnenlandse en buitenlandse vijanden te verdedigen (Agnew 2009). Naast erkenning van andere nationale staten vindt deze status haar oorsprong in de wil van de burgers (Pemberton 2009: 3-10; Bickerton et al. 2007: 9-10). Het is om die reden dat de soevereine status van staten nauw verbonden is met nationale identiteit, gevoelens van eigenheid en nationale lotsbestemming.

Anders dan de soevereine status zijn de macht en de rechten die uit deze status voortvloeien niet categorisch, maar gradueel. Zo kan een nationale staat naar eigen inzicht veel of weinig van de competenties die uit zijn soevereiniteit voortkomen aan internationale organisaties overdragen. Met name in de relatie met de EU speelt dit een belangrijke rol. Hier speelt de vraag wat Nederland als land per se zelf *wil* doen en wat het redelijkerwijs nog eigenstandig *kan* doen.

1.3 PROBLEEMSTELLING

De hier geschetste structurele verschuivingen, achtergronden en spanningsvelden zullen wij als uitgangspunten hanteren voor dit rapport. Enerzijds is Nederland een klein land en wordt het door geopolitieke verschuivingen alleen maar kleiner. Dat beperkt de armslag. Anderzijds biedt een hybride orde ook nieuwe mogelijkheden. In alle indexen van globalisering en internationale verwevenheid zit Nederland bovenin (zie bijlage 2) en dat biedt een interessante uitgangspositie om binnen netwerkachtige structuren behoeften veilig te stellen en ambities na te streven. Hier ligt ook een belangrijke ratio voor dit rapport om te bezien welke rol Nederland in deze dynamische mondiale omgeving zou kunnen en moeten spelen. Richtinggevend aan het onderzoek en de uiteindelijke bevindingen en aanbevelingen is de volgende vraag:

Hoe kan Nederland een buitenlandpolitieke strategie ontwikkelen die past bij de wijzigende machtsverhoudingen in de wereld en bij het radicaal veranderde karakter van internationale betrekkingen?

Uit deze hoofdvraag valt een hele reeks nadere vraagstukken af te leiden om tot een samenhangend antwoord te komen. Wij hebben ons beperkt tot drie kernelementen:

1. Welke mogelijkheden zijn er om een eigen strategisch buitenlandbeleid te ontwikkelen? Wat is daarvoor nodig en wat zijn de beperkingen?
2. Hoe kan ons land eigen belangen en ambities zo goed mogelijk borgen? Wat zijn daartoe de meest geëigende kanalen?
3. Welke consequenties voor de organisatie en werkwijze in buitenlandbeleid dienen te worden getrokken om strategisch buitenlandbeleid in de praktijk te brengen?

Het is niet de eerste keer dat wordt getracht een antwoord te vinden op dergelijke uitdagingen. Zo besloot het kabinet-Kok I in 1994 tot een 'herijking' van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarbij ging het om een integratie van beleid met een centrale rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerende instantie voor alle departementale lijnen met het buitenland. Van de ambitie om meer samenhang te creëren door het weghalen van schotten tussen de verschillende deelterreinen van beleid en door de hoofdlijnen van beleid zwaarder aan te zetten in de beleidsvoering, kwam uiteindelijk weinig terecht (Meyer 2006: 111-117; Hellema 2006: 358-364).

Tezelfdertijd bracht de WRR een rapport uit over *Het veranderende krachtenveld voor buitenlands beleid* (WRR 1995). Daarin werd onder meer gepleit voor een nauwere aansluiting bij Frankrijk en Duitsland, die immers als een motor voor Europa konden gelden. Maar korte tijd later stokte deze motor en na 9/11 oriënteerde de westerse wereld zich op iets heel anders: op de bestrijding van terrorisme en op de gordel van instabiliteit in het Midden-Oosten.

Het blijkt lastig een passende, eigentijdse aanpak voor het buitenlandbeleid te formuleren. Van oudsher zijn er weliswaar attitudes, intenties, historische reflexen en vaak tot beleidsprioriteit opgewaardeerde generalisaties, zoals 'stabiliteit in het Midden-Oosten' of een 'beter functionerende EU'. Maar verder is het doorgaans ad hoc reageren op gebeurtenissen. Uit de dagelijkse beleidspraktijk blijkt ook dat diverse overheidsspelers in dit veld het er moeilijk mee hebben: waar moeten zij zich druk over maken, waar kunnen zij voor een verschil zorgen, wat kunnen zij negeren, hoe houden zij het kritische publiek bij de les? En bij welke les eigenlijk? De minister reist naar het Midden-Oosten om het vredesproces mee te helpen bevorderen, zo heet het. Doet het ertoe? Maakt het verschil? Is het nog van deze tijd?

Soms worden verwachtingen gewekt die in geen relatie tot de mogelijkheden staan. Een mensenrechtennota met vele tientallen prioriteiten (ministerie van Buitenlandse Zaken 2007), een eigen speerpuntlandenbeleid van het ministerie van Economische Zaken (Rusland, Kazachstan, Saoedi-Arabië, Algerije) zonder veel verband met andere departementen. Soms verraadt beleid juist die onderliggende onzekerheid, zoals in de referendumslogan van 2005 'Europa, best belangrijk'. Soms illustreert het jargon dat de nieuwe internationale werkelijkheid nog niet is verinnerlijkt. Een minister heeft het dan over 'bruggen bouwen' tussen staten, waar inmiddels niet-gouvernementele organisaties (ngo's – private organisaties zonder winstoogmerk) al lang belangrijke sleutelposities innemen.

Afwezigheid van een gedeeld beeld van beleid, afwezigheid van strategie, maakt buitenlandbeleid tot een speelbal van interne, persoons- of incidentgebonden toevalligheden. Dat is schadelijk voor gezag, voor betrouwbaarheid, voor reputatie. Zowel intern als extern. Geboden is een beleidsontwikkeling die enerzijds ambities en prioriteiten richt op de eigentijdse internationale vraagstukken, en die anderzijds voldoende mogelijkheden biedt tot identificatie in eigen land. De automatische piloot biedt geen soelaas, want er is te veel veranderd om met de oude coördinaten te blijven vliegen. Het maken van duidelijke keuzes, dingen doen en dingen laten, is dan een vereiste, hoewel dat in een wereld met elke dag weer verse actualiteit, opwinding en *adhocracy* niet altijd eenvoudig is.

1.4 AFBAKENING EN OPZET VAN DIT RAPPORT

Dit rapport is de neerslag van studie, van enkele reizen, van gesprekken, van seminars, van casestudy's en van directe schriftelijke input van externe deskundigen en betrokkenen uit het veld. Ten slotte is het vooral een selectie, omdat een onderzoek dat de positie van Nederland in de wereld als onderwerp heeft, niet anders kan dan naar enkele hoofdlijnen zoeken en daarvan verslag doen.

Het is geen onderzoek dat alles a priori ter discussie wil stellen. Wij hebben bijvoorbeeld geen uitvoerig onderzoek gedaan naar de vraag wat het zou betekenen wanneer Nederland een positie in de wereld à la Zwitserland zou nastreven: neutraal, afzijdig, lid van weinig anders dan de Verenigde Naties (VN). Zulke discontinuïteiten van omstandigheden, belangen, logica en verwevenheden van de laatste halve eeuw hebben wij genegeerd, c.q. hooguit kort aangestipt. Het betreft hier immers niet een zuiver academische exercitie. Het gaat om een analyse en een afwegingskader die tot beleidsaanbevelingen moeten leiden die op hun bruikbaarheid kunnen worden getoetst en waarmee een debat kan worden gevoerd over een zinvol speelveld van mogelijkheden en opties.

Zowel de aanpak als de keuze kent beperkingen. Zo gaat dit rapport slechts zijdelings over de Nederlandse krijgsmacht en ontwikkelingssamenwerking, en

evenmin staan wij apart stil bij bijvoorbeeld internationaal cultuurbeleid. Enerzijds zou dat een aparte studie vergen, anderzijds kan het zich op basis van de aanbevelingen uit dit rapport ook manifesteren als een afgeleide. Over ontwikkelingssamenwerking heeft de raad bovendien eerder dit jaar een rapport uitgebracht (WRR 2010).

Dit rapport gaat over Nederlands buitenlandbeleid in algemene zin, niet slechts over de activiteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, al komen die vanzelfsprekend ook aan de orde. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat juist dit departement zich in het weifelende en polariserende binnenlandse klimaat hoogst oncomfortabel voelt als de representant bij uitstek van openheid en internationalisme. Bovendien heeft het departement last van functieverlies, want de meeste andere departementen hebben hun eigen buitenlandbeleid, soms in goede harmonie met het traditionele departement voor Buitenlandse Zaken, soms helemaal er buitenom. Zo kristalliseert zich de eerdergenoemde bredere onzekerheid over de positie en rol van Nederland ook uit in heel concrete twijfels, een gevoel van onbehagen en niet-begrepen-worden op een departement.

Zoveel mogelijk zullen wij de verschillende begrippen uit de internationale betrekkingen in dit rapport zuiver hanteren. Maar de aard van de materie verraadt op voorhand een zeker onvermogen. Begrippen zijn vaak nauw verbonden met het standpunt van de gebruiker. De een spreekt over buitenlands beleid, de ander over buitenlandbeleid of internationaal beleid. 'Buitenlands beleid' staat voor 'ouderwetse' buitenlandse politiek, van staat tot staat als het ware en bedreven door de minister van Buitenlandse Zaken. 'Internationaal beleid' raakt meerdere landen en kan gevoerd worden door allerlei organisaties van meer publiek of meer privaat karakter. 'Transnationalisme' is ten slotte het gegeven dat allerlei niet-statelijke actoren zich op het wereldtoneel roeren. Hoewel niet-statelijk van karakter hebben allerlei agentschappen en (semi-)private instellingen grote invloed op statelijke internationale betrekkingen; van internationale boekhoud-regels tot afspraken over zoekstructuren van Google of de regels van de FIFA. De EU gebruikt als semi-statelijke instelling voor haar beleid met de wereld buiten de Unie de term 'externe betrekkingen' als tegenhanger van de interne betrekkingen binnen de EU. In dit rapport richten wij ons voornamelijk op buitenlandbeleid, het beleid dus van de nationale overheid in al haar geledingen in relatie tot actoren over de grens.

De analyse van de snel veranderende mondiale omgeving en vooral de explosief groeiende internationale agenda, en van de wijze waarop het Nederlandse buitenlandbeleid daar tot nu toe op in heeft gespeeld, is onderwerp van hoofdstuk 2. Daarin schetsen wij tevens een oplossingsrichting die de overheid in staat stelt om een buitenlandbeleid te ontwikkelen dat recht doet aan de eigen doelen en ambities en tevens zo is opgezet dat zij tijdig en effectief kan inspelen op de

veranderingen in de wereld om ons heen. In hoofdstuk 3 identificeren wij mogelijkheden om creatief in en met Europa te opereren, in de aanvaarding dat Europa het dominante werkterrein is voor buitenlandbeleid. Wat een strategisch buitenlandbeleid betekent in de dagelijkse praktijk en welke vaardigheden daarvoor nodig zijn, zijn vragen waar wij nader op ingaan in hoofdstuk 4. Wij sluiten het rapport af met een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen, waarin de contouren van een strategisch buitenlandbeleid zichtbaar worden.

2 VAN FRAGMENTATIE NAAR STRATEGIE

Op 28 december 1943 kondigde de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Eelco van Kleffens, in een toespraak op Radio Oranje een 'actieve' buitenlandse politiek van Nederland aan. De gedachte dat een actieve opstelling van Nederland in de internationale politiek voor een kleine, open samenleving dringende noodzaak is, omdat onze handelsruimte mede afhankelijk is van anderen, vormt sindsdien de kern van het Nederlandse buitenlandbeleid. Een actief beleid is het handelsmerk geworden van Nederland in het buitenland: wij zitten bijna overal aan tafel en wij doen bijna overal aan mee.

De omwenteling van 1989 heeft daar niets aan veranderd. De Nederlandse regering is er meer dan ooit van doordrongen dat een actief buitenlandbeleid voor een land als Nederland een eerste levensvoorwaarde is. Daarvan getuigen onder andere de vele verwijzingen naar het actieve handelen van de regering op het internationale toneel in troonredes, regeringsverklaringen, memories van toelichting en toespraken:

"Nederland is voor zijn welvaart voor een groot deel afhankelijk van de levering van goederen en diensten aan het buitenland. … In contacten met onze partners en internationale organisaties hebben de bestrijding van armoede in de wereld, de duurzaamheid van onze planeet, versterking van mensenrechten en internationale vrede en veiligheid een centrale plaats. De inzet van Nederland tijdens de afgelopen G-20 en Europese topconferenties is mede in dat licht te bezien. … Stabiliteit, vrede en goed bestuur worden gediend met samenwerking binnen internationale organisaties zoals de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties. Een goed toegeruste veiligheids- en defensieorganisatie draagt daartoe bij" (troonrede 2010).

Tegelijkertijd stellen de ontwikkelingen in de post-1989 wereld de regering voor problemen. De mondiale context waarin het beleid tot stand komt, is zodanig veranderd dat de vertrouwde vaste afwegingskaders voor de beleidsvorming op het internationale terrein (zie Voorhoeve 1979) gedateerd zijn geraakt. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een alternatief raamwerk, waardoor het in de praktijk steeds lastiger wordt om te bepalen wat de Nederlandse positie zou moeten zijn en/of welke rol Nederland in specifieke gevallen zou moeten spelen. De keuze voor een actief beleid verwordt te vaak tot een 'baat het niet, dan schaadt het ook niet'-opstelling in plaats van een manifestatie van een doelbewuste strategie om een specifiek doel te bereiken of ten minste dichterbij te brengen.

In dit hoofdstuk laten wij zien dat de Nederlandse buitenlandagenda fundamenteel van karakter is veranderd. Nationale beleidsthema's zijn tot mondiale vraagstukken geworden, de internationale agenda is fors gegroeid en de vaste

rangorde van thema's is verdwenen. Vervolgens adresseren wij de gevolgen hiervan voor het Nederlandse buitenlandbeleid en gaan in op de vraag waarom de diepgewortelde neiging om alles te willen blijven doen voor een land als Nederland niet langer houdbaar is. Ten slotte schetsen wij een raamwerk dat het maken van heldere keuzes kan ondersteunen.

2.1 KANTELING VAN DE BELEIDSAGENDA

Wat direct waarneembaar is en waar eenieder – of het nu gaat om beleidsmakers, politici, opinieleiders of wetenschappers – tegenwoordig wel van doordrongen is, is dat de Nederlandse buitenlandagenda in de afgelopen twee decennia niet alleen minder voorspelbaar, maar vooral ook veel voller is geworden.

Evenals in andere landen leidde het uiteenvallen van het Oostblok in Nederland aanvankelijk tot de gedachte dat veel van de grote thema's die tijdens de Koude Oorlog de buitenlandagenda hadden gedomineerd tot het verleden konden gaan behoren. Maar al snel bleek een dergelijke zienswijze te getuigen van te veel optimisme. De meeste onderwerpen die voor 1989 een vaste plaats op de buitenlandagenda hadden ingenomen, bleven daar gewoon staan (het Midden-Oostenconflict, non-proliferatie, veiligheid). Zo namen met het verdwijnen van de Sovjetdreiging weliswaar de gevaren van verticale proliferatie van kernwapens (de nucleaire wapenwedloop) sterk af, maar daarvoor in de plaats kwamen de verhoogde risico's van horizontale proliferatie (het verkrijgen van kernwapens door landen als India en Pakistan door legale of illegale import van 'civiele' nucleaire kennis en uitrusting uit andere landen) en de mogelijke toegang van terroristen of falende staten tot kernwapens of kernwapenmateriaal. Bovendien bleek dat met het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling tal van oude geschillen oplaaiden die tijdens de Koude Oorlog 'bevroren' waren (conflicthaarden op de Balkan, de Kaukasus en Afrika) en dat internationale ontwikkelingen in een stroomversnelling raakten. Tegelijkertijd zorgde de fluïde internationale omgeving – in het bijzonder de snelheid waarmee politieke, economische en maatschappelijke transformatieprocessen zich voltrokken – ervoor dat tal van nieuwe onderwerpen op de agenda kwamen.

Wanneer wij de beleidsvoornemens van de regering op het internationale terrein in sleuteldocumenten als de troonredes en memories van toelichting bij de begrotingen van de verschillende ministeries als uitgangspunt nemen voor al wat de Nederlandse overheid beweegt, zien wij dat sinds de omwenteling van 1989 het aantal onderwerpen op de buitenlandagenda alleen maar is toegenomen. 'Post-1989' thema's als conflictpreventie, conflictbeheersing en staatsopbouw, migratie, moslimradicalisme, *human security*, en het smelten van het poolijs, staan nu zij aan zij met 'oude' thema's als Europese veiligheid, stabiliteit en territoriale integriteit, buitenlandse handelspolitiek, Europese samenwerking,

ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Tekenend voor die agenda is tevens dat de vaste rangorde van onderwerpen die vóór 1989 zo kenmerkend was, is verdwenen. Vraagstukken waar vroeger per definitie weinig tot geen politieke aandacht voor was (technische kwesties of *low politics* als milieu, bankiersbonussen of voedselveiligheid) kunnen nu van de ene op de andere dag hoog op de politieke en maatschappelijke agenda komen te staan. Onderwerpen die vroeger steevast tot de categorie *high politics* behoorden (bijvoorbeeld Atlantische samenwerking) worden daar nu niet meer automatisch toe gerekend.

Wat minder in het oog springt, is dat veel van de vraagstukken die tegenwoordig hoog op de buitenlandagenda staan, anders van karakter zijn dan vroeger. Relatief overzichtelijke nationale en regionale beleidsthema's zijn in de loop der jaren onderdeel gaan uitmaken van mondiale vraagstukken, waarvoor kenmerkend is dat met verschillende spelers tegelijk op verschillende borden moet worden gespeeld en niemand meer een volledig beeld heeft van de wijze waarop het probleem in elkaar steekt en welke actoren erbij zijn betrokken.

Op de terreinen van veiligheid, energie en klimaat hebben wij beleidsdrukte en complexiteit verder afgepeld. Dit schetst een beeld van drie processen van toenemende verwevenheid die op dit moment gelijktijdig plaatsvinden. Ten eerste raken nationale problemen steeds sterker verweven met mondiale vraagstukken, ten tweede is er sprake van een inhoudelijke verknoping van vraagstukken – en een verlies van hiërarchie daarin – en ten derde worden deze vraagstukken niet langer alleen in de interstatelijke arena, maar ook in intrastatelijke en non-statelijke arena's behandeld – vaak tegelijkertijd.

2.1.1 VEILIGHEID

De kanteling van nationale beleidsthema's naar mondiale vraagstukken heeft zich op verschillende veiligheidsterreinen voorgedaan. Het Nederlandse veiligheidsbeleid richt zich op de bescherming van de Nederlandse belangen, in het bijzonder de territoriale integriteit via de bevordering van de internationale rechtsorde, vrede en veiligheid. Daarin ligt in de eerste plaats een opgave voor de Nederlandse krijgsmacht. Artikel 97 van de grondwet stelt dat de krijgsmacht er is ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Op grond van de gedachte dat slechts de Verenigde Staten (VS) de Nederlandse veiligheid – lees bescherming van Nederlandse belangen en grondgebied – konden en wilden garanderen, werd de in 1949 opgerichte Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) de hoeksteen van het veiligheidsbeleid en toonde Nederland zich in de naoorlogse periode een 'trouwe bondgenoot' (Van Staden 1974).

Gedurende de Koude Oorlog lag het accent van de NAVO op landsverdediging. Langs het IJzeren Gordijn lagen troepen om een vijand tegen te houden, marine en luchtmacht waakten met Amerikaanse kernwapens over de zeeën en het luchtruim. Kern van de bondgenootschappelijke strategie in die periode vormde artikel 5 van het NAVO-verdrag, dat stelt dat een gewapende aanval op één van de NAVO-staten als een aanval op alle NAVO-staten zal worden beschouwd en dat alle NAVO-staten in dat geval de aangevallen partij zullen bijstaan (samenwerken met inbegrip van gewapend geweld) om de aanvaller af te weren en de veiligheid in het Noord-Atlantische gebied te herstellen en te handhaven (Oprichtingsverdrag NAVO 1949, artikel 5).

Ondanks interne verdeeldheid over kernbewapening en toenadering tot het Oostblok, zorgde het bipolaire systeem van de Koude Oorlog, zeker voor een land als Nederland, voor een vrij stabiele, overzichtelijke situatie op het gebied van veiligheid. Het NAVO-lidmaatschap was daarbij het vastomlijnde kader voor de beleidsvorming. Het was duidelijk wie de vijand was, wat de aard en de omvang van de dreiging was en hoe daar in het voorkomende geval tegen op te treden. In essentie was het voortbestaan van het koninkrijk in deze alliantie geborgd en in de hiërarchie van buitenlandvraagstukken stond veiligheidsbeleid, verstaan in de context van defensie, bovenaan.

Wat in de huidige dreigingsanalyses vooral opvalt, is dat de notie van de veiligheidsrisico's die wij lopen en/of wat het streven naar veiligheid behelst, in de afgelopen twee decennia steeds meer verstrooid is geraakt. Tegenwoordig gaat het niet langer primair om de verdediging van het eigen grondgebied, maar om het garanderen van (een zekere mate van) internationale veiligheid en stabiliteit. Direct na 1989 was de focus van de regering nog vooral gericht op de directe veranderingen in de strategische omgeving van het bondgenootschap en de nieuwe uitdagingen die dit stelde aan de collectieve verdediging. Zo presenteerde de NAVO nog vóór de formele ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991, de eerste strategische update van *The Alliance's New Strategic Concept.* Hierin werd gesteld dat de veiligheidsomgeving van het bondgenootschap als gevolg van de politieke ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa sterk was verbeterd, doordat de dreiging van een massale aanval op de NAVO in Europa was verdwenen. Tegelijkertijd benoemde het Strategisch Concept de 'resterende' veiligheidsrisico's als "multi-faceted" en "multi-directional", en daardoor moeilijk voorspelbaar (NAVO 1991).

Daarbij werd er destijds nog van uitgegaan dat die risico's vooral lagen in de ernstige economische, politieke, sociale problemen, waaronder etnische rivaliteiten en grensconflicten, waar tal van landen in Midden- en Oost-Europa na 1989 mee kampten. De gebeurtenissen in Joegoslavië, Somalië en Rwanda maakten echter duidelijk dat de dreiging die van intrastatelijke conflicten uitging

minder begrensd was dan aanvankelijk gedacht. Door het wegvallen van de bipolaire structuur nam de waarschijnlijkheid van het uitbreken van een 'klassieke' oorlog af, maar vond tevens een verschuiving plaats van interstatelijke naar intrastatelijke conflicten (Marshall en Cole 2009). Voortaan ging het om problemen van falende staten en om minder eenduidige concepten als 'regionale stabiliteit', 'vredesmissie' en 'gewapend conflict'. Tegelijkertijd had de uitbreiding van het veiligheidsdomein tot gevolg dat andere internationale organisaties, en in het bijzonder de VN, een meer prominente rol gingen spelen bij interventies in situaties waarin sprake was van bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.

De veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving hadden in de jaren negentig vooral consequenties voor het takenpakket van de Nederlandse krijgsmacht. Het uitbreken van de oorlog in het voormalige Joegoslavië vormde daarvoor de directe aanleiding. In de loop van 1993 besloot de Nederlandse regering tot het sturen van een Nederlandse gevechtseenheid naar Bosnië in het kader van de in 1992 door de Veiligheidsraad ingestelde vredesmacht UNPROFOR (United Nations Protection Force). Hoewel de traditionele taak van de verdediging van het Nederlandse grondgebied in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging de eerste hoofdtaak bleef, kreeg de tweede hoofdtaak van de krijgsmacht door het uitvoeren van internationale operaties in VN- of NAVO-verband – zoals de uitzending van Dutchbat naar voormalig Joegoslavië – steeds meer nadruk.

De Nederlandse deelname aan internationale VN-operaties is niet nieuw. Nederlandse militairen hebben sinds de jaren vijftig aan diverse VN-waarnemingsmissies in het Midden-Oosten, Afrika en Azië deelgenomen. Wat wel nieuw is, is het karakter van de post-Koude Oorlog operaties. In de afgelopen twee decennia is de nadruk steeds meer op vredesafdwinging komen te liggen: operaties onder hoofdstuk VI van het VN-handvest (vredeshandhaving) nemen relatief af en operaties onder hoofdstuk VII (vredesafdwinging) nemen toe. Daarbij geldt dat de vorming en uitvoering van dit soort operaties een probleem op zichzelf zijn geworden, niet in de laatste plaats door de toegenomen complexiteit van de conflicten waarin wordt ingegrepen. Anders dan bij de vroegere territoriale defensie is de NAVO nu bij optredens afhankelijk van vele andere actoren, statelijk en niet-statelijk (Albright et al. 2010).

Mede door toedoen van het snel veranderende landschap en de ervaringen met vredesoperaties is ook het begrip veiligheid zelf binnen organisaties als de NAVO en de VN steeds verder opgerekt. In het Strategisch Concept van 1999 vormde veiligheid voor de NAVO al niet meer alleen een kwestie van defensiecapaciteit, maar ook van politieke, economische, sociale en ecologische stabiliteit, ontwikkeling en welvaart (NAVO 1999). In de herziening van het Strategisch

Concept (Albright et al. 2010) wordt het verbrede veiligheidsconcept zo mogelijk nog breder getrokken. De huidige secretaris-generaal van de NAVO, Anders Fogh Rasmussen, maakt zich sinds zijn aantreden in 2009 sterk voor de ontwikkeling van de NAVO naar een veiligheidsalliantie in de meest brede zin van het woord, die het hoofd kan bieden aan hele reeksen van dreigingen, variërend van piraterij, cyberaanvallen, voedseltekorten, energieschaarste, het stijgen van de zeespiegel, natuurrampen en de veiligheidsrisico's van het smelten van het Noordpoolijs. Deze dreigingen hebben met elkaar gemeen dat zij allemaal niet-militair van aard zijn, maar passen binnen de trend om maatschappelijke en milieuproblemen in de militaire sfeer te problematiseren (Rasmussen 2009; Albright et al. 2010). Critici spreken wel van een tendens tot *securitization*, waarbij een groeiend aantal beleidsterreinen in het frame van veiligheidstermen wordt gegoten (Buzan, Wæver en De Wilde 1998).

Binnen de VN werd met de introductie van het concept *human security* geprobeerd naast de traditionele statelijke focus tevens de blik op de individuele mens te richten. Wordt staatsveiligheid voornamelijk begrepen als militaire veiligheid, bij *human security* gaat het om veiligheid in de breedste zin van het woord. Het *Human Development Report 1994* van het United Nations Development Program (UNDP), waar de term werd gemunt, stelt dat het vraagstuk van wereldwijde *human security* in ieder geval zeven aandachtsgebieden zou moeten bevatten: economische veiligheid, voedselveiligheid (fysieke en economische toegang tot voedsel), bescherming tegen ziekten en ongezonde leefstijlen, milieubescherming, persoonlijke (fysieke) veiligheid, bescherming van gemeenschappen tegen sektarisch en etnisch geweld en politieke veiligheid (UNDP 1994).

Als antwoord op dit veranderde karakter van veiligheidsvraagstukken is gezocht naar wat in het internationale betrekkingen jargon wordt aangeduid als een *modern comprehensive approach*. Als het niet alleen gaat om het verslaan van een tegenstander, maar vooral om het opbouwen van een stabiele regio, dan is de civiele kant van een operatie minstens zo belangrijk. Deze bestaat voornamelijk uit de opbouw van politie en de ontwikkeling van een rechterlijke macht met onafhankelijke en gezaghebbende rechtspraak, met officieren van justitie en advocaten. En verder komt dan de sociaal-economische ontwikkeling van het gebied als opdracht in beeld. Er wordt wel gesproken van een 3D-benadering (*Defence, Diplomacy, Development*) als een integrale aanpak om stabiliteit te brengen in gebieden die als haarden van onveiligheid gelden.

Het gevolg van de ontwikkeling van het veiligheidsbegrip in 3D is dat ook in Nederlands beleid alles met alles samenhangt en een lappendeken aan activiteiten groeit. Ter illustratie: met OS-middelen en met behulp van vele departementen (EZ, BZK, Justitie, Financiën, Defensie) wordt bijgedragen aan een 3D-beleid voor

fragiele staten met programma's als *security sector reform* (SSR)*, disarmament, demobilization and reintegration* (DDR). Het Stabiliteitsfonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt jaarlijks circa 100 miljoen euro beschikbaar voor projecten in landen waar conflicten zijn of dreigen. De projecten variëren van het financieren van opleidingen van leger en politie en het bestrijden van kleine wapens, tot vredesmissies, met als motto: als de welvaart stijgt, vermindert de kans op conflict en neemt de veiligheid toe.

Ook het mensenrechtenbeleid wordt ermee in verband gebracht. Dit vindt een rechtvaardiging in de opvatting dat respect voor mensenrechten essentieel is voor rechtsorde en stabiliteit. In de nota *Naar een menswaardig bestaan* (ministerie van Buitenlandse Zaken 2007) wordt er ook specifiek gezocht naar de verwevenheid tussen mensenrechten, vrede en veiligheid op basis van het *Responsibility to Protect* (R2P) concept. Dit principe stelt dat elke staat verantwoordelijk is voor de veiligheid van zijn eigen burgers, maar dat andere staten in mogen grijpen wanneer een staat deze verantwoordelijkheid niet kan of wil nemen. Hierbij gaat het er dus om staten zo ver te krijgen dat zij in dienst staan van hun burgers en zich niet achter het soevereiniteitsbeginsel verschuilen wanneer dit niet het geval is (Evans 2008). Met wisselende coalities van landen, bijvoorbeeld in de Mensenrechtenraad van de VN, investeert Nederland in meer aandacht voor de mensenrechten. Tevens coördineert een speciale thema-ambassadeur mensenrechten de activiteiten, onderhoudt de contacten met het ngo-veld en fungeert als aanjager.

Juist de geconstateerde verwevenheid tussen de vele aspecten van een 3D-beleid leidt tegelijkertijd tot een schier onafzienbare opstapeling van veel relatief kleine activiteiten die allemaal wel op een of andere manier binnen het brede begrip van *human security* vallen. Tijdens het kabinet-Balkenende IV circuleerde een plan om een *pool* van civiele deskundigen (publiek en privaat) op te richten op het gebied van justitie en politie om kunde en capaciteit voor 3D-projecten te organiseren (TK 2008-2009, 31 787, nr. 6). Buitenlandse Zaken heeft inmiddels een Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw die voor het Nederlandse beleid in fragiele staten de samenwerking tussen ambassades, departementen, ngo's en internationale organisaties coördineert. De ontwikkeling van het begrip veiligheid illustreert hoe complex en gefragmenteerd mondiale vraagstukken en dus buitenlandbeleid zijn geworden. Veiligheid was een vraagstuk van bondgenootschappelijke loyaliteit en defensie, en is inmiddels een diffuus vraagstuk geworden, met actoren verspreid over vele departementen, vele staten en vele niet-statelijke actoren.

2.1.2 ENERGIE

De kanteling van nationaal beleidsthema naar mondiaal vraagstuk heeft zich in de afgelopen twee decennia op een andere manier voorgedaan bij het thema energie.

Vooral sinds de millenniumwisseling is in het Nederlandse beleid de nadruk komen te liggen op het mondiale energievraagstuk, waarbij de voornaamste ambitie ligt in het ontwikkelen van een duurzame mondiale energiehuishouding. Energie dient ook op de lange termijn beschikbaar en voor iedereen toegankelijk te zijn, en het gebruik ervan mag niet langer nadelig zijn voor het leefmilieu en voor toekomstige generaties. Achter dit streven gaat een scala van gerelateerde vraagstukken schuil: het probleem van het schaarser worden of uitgeput raken van energiebronnen – inclusief ons eigen Nederlandse aardgas –, de explosief groeiende vraag naar energie door opkomende markten als China en India (Internationaal Energie Agentschap 2007), het probleem van de uitstoot van broeikasgassen door het gebruik van olie en gas (klimaatverandering) en de toenemende spanningen tussen landen en regionale politieke crises waarbij energie de inzet vormt (denk bijvoorbeeld aan het herhaaldelijk oplevende conflict tussen Rusland en Oekraïne over de levering van gas).

In 2008 heeft de Nederlandse regering aanzienlijke middelen beschikbaar gemaakt om werk te maken van duurzame energie, energiebesparing, energie-innovatie en CO_2-reductie (ministerie van Economische Zaken 2008: 23). Het kabinet-Balkenende IV heeft zes thema's gekozen die maatschappelijk belangrijk zijn en die kansen bieden om de samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking, innovatie en milieubeleid te versterken. Duurzame energie is een van de thema's (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu 2008). Er werd 500 miljoen euro uitgetrokken voor het opzetten van duurzame energieprojecten in ontwikkelingslanden (TK 2007-2008, 31 250 en 30 495, nr. 30). Daarnaast heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal (FDBM) ingesteld. Het FDBM ondersteunt ontwikkelingslanden bij het verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoeleinden voor zowel eigen (nationaal) gebruik als voor export. Voor 2010 is hiervoor een bedrag van 6 miljoen euro beschikbaar (TK 2009-2010, 32 335, nr. 1).

Energie is van een binnenlands beleidsterrein met een redelijk vastomlijnd doel uitgegroeid tot een waaier van initiatieven die een bijdrage dienen te leveren aan het zich ver buiten de Nederlandse horizon uitstrekkende doel van een duurzame mondiale energiehuishouding. Wat al deze initiatieven bij elkaar houdt, zijn overkoepelende noemers als 'duurzame ontwikkeling' en 'duurzame energievoorziening'.

Tegelijkertijd probeert Nederland de eigen energietoekomst zeker te stellen door zich te prepareren op de tijd 'na Slochteren'. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een zogenaamde gasrotonde, waardoor vanuit diverse landen aardgas en vloeibaar gas via Nederland naar andere Europese landen kan worden geëxporteerd (ministerie van Economische Zaken 2008). Met dit oogmerk koos Economische Zaken Rusland, Kazachstan, Saoedi-Arabië en Algerije tot

prioriteitslanden, die als belangrijke leveranciers kunnen gelden. Het Nederlandse staatsbedrijf Gasunie participeert in de aanleg van een pijplijn vanuit Rusland (Nordstream) en om die reden is er ook verder vanuit Groningen (de gemeente, de universiteit, het museum) bovenmatige aandacht voor Rusland.

In het kader van de interne markt zijn er daarnaast tegenstrijdige tendensen van ontvlechting en bundeling (Van der Linde 2006). De infrastructuur en de energievoorziening zijn in Nederland losgekoppeld en maken deel uit van een internationaal concurrentieveld. De netwerkbedrijven zijn in overheidshanden, maar zijn – als waren zij private ondernemingen – bezig hun slagkracht te verbreden door de aanschaf van infrastructurele netwerken in het buitenland om hiermee de centrale distributiefunctie te kunnen ontwikkelen (WRR 2008).

Als fragmentatie en verknoping van beleidsterreinen zich ergens manifesteren, dan is het wel op dit terrein. Het is Europees beleid als het de vrije markt betreft, het is Europees en mondiaal beleid als het om duurzaamheid gaat, het is departementaal beleid als het de veiligstelling van toekomstige energie raakt, het is privaat en regionaal beleid waar het versterking van de economische positie betreft. Dwars hier doorheen lopen netwerken van private actoren en ngo's, maar ook van ad-hoclandencoalities, om energiebelangen veilig te stellen.

2.1.3 KLIMAAT

Het vraagstuk van klimaatverandering is zo complex en veelomvattend dat niemand een volledig inzicht in de materie heeft. De kennis die te vinden is bij verschillende klimaatdenktanks als het International Panel on Climate Change (IPCC) van de VN, de databanken van de nationale klimatologische diensten als het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), internationale klimaat-ngo's als Greenpeace en Friends of the Earth, en de mondiale klimaatbeweging die zich tijdens de top van Kopenhagen in 2009 organiseerde onder *The peoples' climate summit of Klimaforum 09* is nog in ontwikkeling. Daarnaast wordt het vraagstuk van klimaatverandering gekenmerkt door tijdsdruk: hoe langer wij wachten met het oplossen van het probleem, hoe nijpender het zich vermoedelijk zal manifesteren. Tegelijkertijd bestaat de kans dat de effecten van tussentijdse verandering van het klimaat – denk aan klimaatgerelateerde natuurrampen als droogtes, overstromingen, orkanen en hittegolven – ontwrichtend werken op de economie, waardoor het lastiger zal zijn om de vereiste technologische innovatie te realiseren (vgl. WRR 2006).

De effecten van klimaatverandering zijn nauw verweven met tal van andere vraagstukken, te weten: biodiversiteit, voedselvoorziening (regionale afname van de voedselproductiviteit ten gevolge van overstromingen en verwoestijning), menselijke gezondheid (vergroting van het verspreidingsgebied van besmettelijke

ziekten), internationale stabiliteit (toenemende druk op lokale en regionale samenlevingen ten gevolge van een toename van water- en voedseltekorten, droogtes en de toename van natuurrampen) en migratie (Adger et al. 2006).

De Nederlandse overheid is zich ervan bewust hoe complex en hoe verknoopt met andere thema's het vraagstuk van de klimaatverandering is en heeft in de afgelopen jaren de nodige energie gestoken in het ontwikkelen van nationale klimaat- en adaptatiestrategieën (het klimaatbestendig maken van Nederland). Tot nu toe is men niet veel verder gekomen dan een 'aanzet voor een agenda' in antwoord op de vraag 'wat gaan wij doen?'. De WRR stelde in het rapport *Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme* dat Nederland bij het klimaatbeleid weliswaar een voortrekkersrol speelt, maar dat dit beleidsactivisme heeft geleid tot een versplinterd, technisch ingewikkeld en zich voortdurend wijzigend beleid (WRR 2006). Ook de laatste door het kabinet-Balkenende IV gepresenteerde nationale adaptatiestrategie blijft steken in het op touw zetten van bewustwordingscampagnes, de financiering van kennisontwikkeling, het uitbreiden van het bestaande instrumentarium en het tot uiting brengen van de ambitie om mogelijkheden van een meer gerichte inzet van instrumenten 'in kaart te brengen', en al op touw staande projecten 'concreet uit te werken' en 'actief te monitoren' (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu et al. 2007).

Kenmerkend voor de drie hier aangestipte vraagstukken is dat er sprake is van een kluwen van met elkaar verbonden zaken, die maken dat het probleem in kwestie moeilijk is te vatten. Het gaat hier om talloze onzekere factoren die een rol spelen, talrijke actoren die bij het vraagstuk betrokken zijn, talrijke en vaak conflicterende oplossingen die er op verschillende niveaus worden voorgestaan, en, niet in de laatste plaats, om het dynamisch karakter van dit geheel. Voor de overheid betekent dit dat de kennisbasis om het vraagstuk in kwestie te definiëren en oplossingen te genereren per definitie ontoereikend is. Daarin staat de overheid overigens niet alleen; alle betrokken actoren hebben daarmee te kampen. Bovendien is het lastig om de eigen, specifieke rol in de kluwen te bepalen en af te bakenen. Als zodanig zijn er te weinig 'natuurlijke' handvatten, omdat het steeds om problemen gaat die zowel de grenzen van publiek en privaat, als de grenzen van binnen- en buitenland overschrijden.

2.2 GEVOLGEN BUITENLANDBELEID

Het verdwijnen van de vaste rangorde van onderwerpen op de internationale agenda heeft tot gevolg dat het voor de overheid lastiger is om tot een coherent en consistent beleid te komen. Enerzijds brengt de toegenomen omvang en diversiteit van thema's met zich mee dat er op meer fronten dan voorheen beleidsdoelstellingen geformuleerd moeten worden. Anderzijds heeft het

ontbreken van een duidelijke hiërarchie er onvermijdelijk toe geleid dat die beleidsdoelstellingen sterker uiteen zijn gaan lopen. In deze context is het van belang om te bezien of Nederland zijn 'actieve opstelling' in het buitenlandbeleid op deze manier wel kan handhaven en wat de eventuele gevolgen daarvan kunnen zijn.

2.2.1 BUITENLANDBELEID ALS EEN DONUT

De belangrijkste observatie ten aanzien van de geschetste kanteling van nationale beleidsthema's naar mondiale problemen, is dat het Nederlandse buitenlandbeleid eenzelfde draai heeft gemaakt. In memories van toelichting (vgl. TK 2005-2006, 30 300 V, nr. 2; TK 2006-2007, 30 800 V, nr. 2; TK 2007-2008, 30 800 V, nr. 2; TK 2008-2009, 31 700 V, nr. 2; TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2) gaat het steevast om het tegengaan van klimaatverandering, het beschermen van de mensenrechten overal ter wereld, een goed functionerende rechtsorde, regionale stabiliteit en goed bestuur. Daarin vormen deze complexe, dynamische, wereldwijde problemen niet alleen het beginpunt, maar is het oplossen ervan tevens het eindpunt van het beleid. Omdat wij onze eigen doelstellingen niet eigenhandig kunnen bereiken, doen wij van alles een beetje.

Het Nederlandse buitenlandbeleid bestaat uit een brede waaier van aspiraties, standpunten en activiteiten en in het midden van die waaier zit weinig dat de verschillende bestanddelen met elkaar verbindt. Het Nederlandse buitenlandbeleid kan vergeleken worden met het buitenlandbeleid van de Amerikaanse president Clinton, volgens de diagnose van politicoloog en topadviseur Michael Mandelbaum: "We have a foreign policy today in the shape of a doughnut – lots of peripheral interests but nothing at the center" (Mandelbaum geciteerd in Friedman 1992).

Een voorbeeld illustreert dit beeld: in de loop van 2007 sprak het kabinet-Balkenende IV het voornemen uit tijdens zijn regeerperiode mensenrechten hoog op de Nederlandse beleidsagenda te willen plaatsen. Het voornemen resulteerde in het verschijnen van een nieuwe mensenrechtennota in november 2007 (ministerie van Buitenlandse Zaken 2007). Zowel uit de meer dan honderd actiepunten in deze nota als uit de nadere omschrijving van de kabinetsdoelstelling 'Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor bevordering van mensenrechten overal ter wereld' in de memorie van toelichting (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2: 48-53), blijkt dat de ambitie om binnen het buitenlandbeleid meer aandacht te geven aan mensenrechten in de praktijk betekent dat Nederland zich op dit terrein gaat inzetten voor de mensenrechten voor iedereen, altijd en overal. Dat beeld wordt bevestigd wanneer wij de zes speerpunten van beleid bezien die in de nota worden genoemd.

Het tegengaan van doodstraf en marteling en discriminatie op grond van geloofsovertuiging, geslacht of seksuele gezindheid, de bevordering van godsdienst en levensovertuiging, en de rechten van kinderen zijn eveneens hoofdthema's in het mensenrechtenbeleid van de VN en invloedrijke ngo's als Amnesty International en Human Rights Watch (HRW). Bescherming van kinderen werd door de VN belangrijk genoeg bevonden om naast het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten een apart kinderrechtenverdrag uit te onderhandelen. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind werd op 20 november 1989 unaniem aangenomen binnen de Algemene Vergadering en vormt op dit moment het meest geratificeerde internationale mensenrechtenverdrag. De doodstraf wordt binnen de wereld van de mensenrechten-ngo's gezien als de ultieme ontkenning van mensenrechten. Om die reden zijn door Amnesty en HRW langlopende campagnes opgezet die tot doel hebben te komen tot onvoorwaardelijke afschaffing van de doodstraf waar ook ter wereld. Binnen Europa houdt de Raad van Europa zich intensief bezig met deze hoofdthema's. Daartoe zijn in de loop der tijd afzonderlijke protocollen bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en verdragen opgesteld (waaronder het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing) en speciale organen opgericht (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, Platform Kinderrechten). Zo bezien behelsde het actieve mensenrechtenbeleid van de regering feitelijk weinig meer dan de omarming van praktisch alle grote mensenrechtenthema's die al in een eerder stadium door anderen werden opgepakt.

Nederland kan het wereldwijde mensenrechtenprobleem niet zelfstandig oplossen. Dat geldt eveneens voor het wereldwijde armoedevraagstuk, het energievraagstuk, klimaatverandering, het vluchtelingenvraagstuk en het internationale terrorisme. De realiteit is dat de verschillende partijen elkaar op al deze terreinen hard nodig hebben om effectieve maatregelen te treffen. Ook Nederland dient daarin zijn verantwoordelijkheid te nemen, maar dat betekent niet automatisch dat wij op al deze terreinen alles moeten (blijven) doen.

2.2.2 BOVENPROPORTIONEEL PRESTEREN

Het Nederlandse doen en laten op het internationale toneel tot 1989 vormt de directe afgeleide van een door de Koude Oorlog-verhoudingen bepaald referentiekader. Daarin vormden de samenwerkingsverbanden met de NAVO, de EU en de VN de onwankelbare pijlers van het beleid. In de praktijk was het Nederlandse buitenlandbeleid – of het nu ging om beleidsvoorbereiding, besluitvorming, of beleidsuitvoering – direct gekoppeld aan de samenwerking in deze organisaties. Daarbij stond de veiligheidspijler – het Atlantische primaat –

voorop. De afwegingen die werden gemaakt, alsook de ideeën die werden uitgedragen binnen de andere pijlers, vormden daarvan de directe afgeleide (Voorhoeve 1979).

Binnen deze vaste kaders was er voor de Nederlandse overheid voldoende ruimte om eigen accenten te leggen. Daar bleek zowel in de politiek als in brede lagen van de Nederlandse samenleving ook een duidelijke behoefte aan te bestaan, maar het leidde dikwijls ook tot een steviger inzet dan redelijkerwijs van Nederland verwacht kon worden. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld van dergelijk 'bovenproportioneel presteren', is zonder twijfel het uitdragen van de 'gidsland'-gedachte. De 'gidslanders' riepen Nederland op een leidende rol op zich te nemen in het veranderen van de wereld (Kennedy 1997: 78). Het idee dat Nederland een gidsland zou moeten zijn werd voor het eerst bepleit in 1972 door de commissie-Mansholt. Deze commissie fungeerde indertijd als maatschappelijke denktank in het kader van de gecombineerde politieke campagne van PvdA, D66 en PPR.

Het 'gidsland'-initiatief had in twee opzichten de wind mee. In de eerste plaats kon het van meet af aan rekenen op de volledige steun en betrokkenheid van de regering. Tijdens het kabinet-Den Uyl namen de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking flink toe en het belang dat de regering hechtte aan mensenrechten en democratie werd direct voor het voetlicht gebracht, onder meer door openlijke steunverlening aan bevrijdingsbewegingen in Angola en Mozambique en aan de slachtoffers van de militaire dictatuur in Chili, en door het bijwonen van een betoging in Utrecht tegen doodvonnissen in Spanje. In de tweede plaats sloot de 'gidsland'-gedachte uitstekend aan bij de opvattingen en ideeën die destijds opgeld deden in de Nederlandse samenleving. Daarin was sinds de jaren zestig de aandacht aan het verschuiven van materieel welzijn naar geestelijke ontplooiing en de kwaliteit van leven. Grote groepen burgers stortten zich met veel enthousiasme en energie op postmateriële vraagstukken als mensenrechten, ontwapening en milieubescherming. Juist deze combinatie van factoren was bepalend voor het verwerven van de internationale 'gidsland'-reputatie:

> "Zo wekte Nederland ook in het buitenland de indruk dat het in veel verschillende opzichten – en sommigen dachten in alle opzichten – een uniek land was, in de voorhoede van sociale veranderingen, een model voor andere landen, een inspiratiebron voor idealisten en een indicatie van wat de toekomst brengen zou" (Kennedy 2005: 116).

Mede vanwege deze maatschappelijke inbedding heeft de 'gidsland'-gedachte ook als beleidsmatig concept na de val van het kabinet-Den Uyl nog lange tijd veel van zijn waarde weten te behouden.

De diepgewortelde behoefte om een grotere bijdrage te leveren dan wat redelijkerwijs mag worden verwacht van een land als Nederland, is na 1989 blijven bestaan. Daarvan getuigt onder andere het vasthouden aan de Nederlandse traditie van bovengemiddelde uitgaven op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Nederland zit boven de in 1970 in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) afgesproken norm van 0,7 procent. De ontwikkelingsuitgaven van de meeste rijke landen zitten onder deze norm. Het is mede aan het bovengemiddelde hulpvolume te danken dat Nederland al sinds 2003 een plaats inneemt in de top drie van meest ontwikkelingsvriendelijke landen ter wereld op de *Commitment to Development Index* (WRR 2010: 21).

De snelle omvorming in de jaren negentig van een op een grootschalig conflict ingestelde Nederlandse defensie tot een krijgsmacht die in alle echelons van het geweldsspectrum op allerlei plekken in de wereld kan worden ingezet, illustreert eveneens de neiging om bovenproportioneel te willen presteren op het mondiale toneel. Nederland is daardoor een van de weinige NAVO-landen die over een krijgsmacht beschikt die in elk geweldsspectrum de leiding kan nemen in een multilaterale operatie (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Positie van de Nederlandse krijgsmacht binnen de NAVO

Type strijdkracht	Land
Full spectrum force	VS
Volledig expeditionair	VK, Frankrijk, Nederland Spanje en Italië (na herstructurering)
Beperkt expeditionair	België, Canada, Denemarken, Duitsland, Noorwegen
Stabilisatiemacht	Polen en Turkije
Vredesmacht	Bulgarije, Estland, Griekenland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië
Geen capaciteiten	IJsland

Bron: De Wijk 2004

Weliswaar heeft deze ingrijpende hervormingsoperatie de Nederlandse regering er nooit van weerhouden de krijgsmacht bij iedere nieuwe taakstellingsronde flink aan te slaan, maar de politieke ambitie om deel te nemen aan vredesoperaties in de hoogste geweldsechelons en de bereidheid daar ad hoc middelen voor beschikbaar te stellen waren steeds aanwezig. De bereidheid levens van militairen te riskeren in Uruzgan illustreert meer nog dan de financiële kosten hoezeer Nederland zich aan zulke nieuwe missies wilde verbinden. De missie is inmiddels de kostbaarste militaire operatie in de Nederlandse geschiedenis en waar de teller zal eindigen is

nog moeilijk te zeggen. Het maakt daarbij ook nogal wat uit wat onder de kosten wordt geschaard. In een recente discussie in Duitsland over precies dit onderwerp lagen de ramingen van economen drie keer zo hoog als die van de regering (Brück, De Groot en Schneider 2010). Ook in Nederland werd snel duidelijk dat de oorspronkelijke begroting ver zou worden overschreden. Wie de Kamerdebatten naleest, ziet de kosten door verlengingen en verkeerde inschattingen snel stijgen. De kosten van de missie die in 2006 van start ging, werden in eerste instantie geschat op ongeveer 340 miljoen euro. Begin 2010 waren de schattingen reeds naar boven bijgesteld tot meer dan 1,4 miljard euro (TK 2009-2010, 27 925: 388). Mede in het licht van de financiële crisis en drastische bezuinigingen op andere terreinen nam de irritatie in politiek en samenleving toe.

Daarbij speelt de aanhoudende onduidelijkheid over de vraag in welke specifieke behoefte nu precies wordt voorzien met de Nederlandse bijdrage in Uruzgan ongetwijfeld een rol. Illustratief zijn in dit verband de uiteenlopende argumenten die daarvoor sinds 2006 door verschillende bewindslieden zijn aangevoerd ter verantwoording van de missie. Wat op papier oogde als een *comprehensive approach* of 3D-benadering, viel in de argumentatie al gauw uiteen. De een kon er een oorlog in zien tegen de Taliban, de ander een ontwikkelingsmissie. De Nederlandse deelname aan ISAF en toekomstige vredesmissies heeft daardoor iets toevalligs gekregen.

De wijze waarop de regering om is gegaan met de ISAF-missie geeft blijk van het ontbreken van een op de wereld van vandaag toegesneden visie, beleidskader of -raamwerk op basis waarvan heldere keuzes kunnen worden gemaakt én verantwoord. Juist in een context van financiële krapte en bezuinigingen blijkt het ontbreken van heldere keuzes een gemis dat de overheid zich steeds minder kan veroorloven. Dat geldt niet alleen ten aanzien van vredesoperaties, maar ook voor vele andere deelgebieden van het buitenlandbeleid waar de ambitie bestaat om een stevige rol te spelen. Het wringt temeer omdat het publiek zich in zulke activiteiten moet kunnen vinden, wil consistent beleid mogelijk zijn.

2.2.3 PUBLIEKE OPINIE ALS ONZEKERE FACTOR

Naast de constatering dat de neiging om ‘alles te willen doen’ steeds lastiger is te realiseren, kan de mening van het Nederlandse publiek steeds minder als een constante worden beschouwd die niet meer doet dan bepaalde opties uitsluiten. Tegenstellingen over kwesties van buitenlandbeleid zijn veel meer regel dan uitzondering geworden en kunnen doorwerken in de geloofwaardigheid en slagvaardigheid van het Nederlandse optreden in het buitenland.

Tot dusverre heeft het buitenlandbeleid vooral gerust op het principe van de *permissive consensus* (Key 1961 en Inglehart 1970): de bestuurlijke elite kon het

zich permitteren het buitenlandbeleid zonder veel dialoog met de bevolking te ontwikkelen en uit te voeren, in de wetenschap dat er over het algemeen een consensus bestond over de koers van het buitenlandbeleid. Dat is verleden tijd; op allerlei terreinen brokkelt die consensus af. De toenemende polarisatie rondom het thema ontwikkelingssamenwerking hebben wij al even aangestipt (zie ook WRR 2010). Daarnaast staan er ook de nodige thema's op de buitenlandagenda, waarbij de voorkeuren van grote groepen burgers en de politiek duidelijk uiteenlopen. Illustratief is in dit verband het thema van de internationale vredeshandhaving en de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan in het bijzonder. Het ambitieniveau dat de Nederlandse regering tentoonspreidt ten aanzien van internationale vredeshandhaving contrasteert sterk met de geringe animo die er binnen de Nederlandse samenleving bestaat voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij risicovolle gevechtsoperaties.

De resultaten van de opeenvolgende opiniepeilingen naar de Nederlandse deelname aan de NAVO-operatie ISAF in de Afghaanse provincie Uruzgan – een operatie die zich volgens Defensie op het grensvlak van beide categorieën bevindt – toonden aan dat die grens bij regering en parlement anders lag dan bij de samenleving. Al ten tijde van de debatten over het voornemen van de regering om een militaire bijdrage te leveren aan deze operatie, was er in de peilingen geen meerderheid voor dit initiatief te vinden (AIV 2006a: 13). Desondanks stemde de Kamer op 2 februari met een grote meerderheid van 126 stemmen in met de Uruzgan-missie. Sinds het van start gaan van de missie werden maandelijks metingen naar de publieke opinie over de missie in Uruzgan uitgevoerd door het Dienstencentrum Gedragswetenschappen/ministerie van Defensie. Bij de eerste peiling in het kader van deze Uruzgan-monitor in augustus 2006 gaf 38 procent van de ondervraagden aan voorstander, 26 procent tegenstander en 36 procent geen voor- of tegenstander te zijn. Bij de peiling van juli 2009 bedroegen deze percentages respectievelijk 35, 32 en 33 procent. De trendlijnen laten over de hele linie een lichte daling van het aantal voorstanders en een lichte stijging van het aantal tegenstanders zien (ministerie van Defensie 2009: 7). En ook het besluit in november 2007 om de missie te verlengen tot eind 2010 (de missie zou eerst afgelopen op 1 augustus 2008) werd door het merendeel van de bevolking afgewezen. De missie in Uruzgan is daarmee de eerste militaire operatie in de Nederlandse geschiedenis waarbij er zowel voor als na de steunverlening van de Tweede Kamer geen meerderheid in de samenleving te vinden was (Everts 2008: 164). Internationaal opinieonderzoek naar de algemene condities waaronder burgers bereid zijn militaire macht in te zetten wijst uit dat – evenals in andere landen – in Nederland bij vermelding van woorden als 'vrede', 'wederopbouw' en 'humanitair' de steun zeer hoog is, en bij de vermelding van de term 'vechtoperaties' de bereidheid aanzienlijk lager is (Everts 2008: 109). Met andere woorden, 3D klinkt goed, maar zodra het te veel de D van *Defence* wordt, komt het draagvlak in het geding.

Waar buitenlandbeleid zich in het verleden karakteriseerde als een interstatelijke aangelegenheid, kenmerkt het zich vandaag de dag door een transnationaal netwerk van relaties tussen personen en organisaties overal ter wereld. Buitenlandbeleid is, met andere woorden, geen vrijplaats meer voor de bestuurlijke elite. Individuen, organisaties en bedrijven kunnen zich steeds makkelijker onttrekken aan de greep van de overheid. Hoewel het publiek nauwelijks interesse heeft voor het buitenlandbeleid, zo blijkt bij elke verkiezing opnieuw (Everts 2008: 362; TNS/NIPO/*de Volkskrant* 2010), kunnen niet-statelijke actoren een sleutelrol innemen bij de mobilisatie van maatschappelijke druk. In het bijzonder massamedia en internet spelen hierin een belangrijke rol (Baum en Potter 2008).

Nederlands buitenlandbeleid wordt niet alleen beïnvloed door ontwikkelingen op het internationale toneel, de politiek-maatschappelijke gevolgen en economische structuur en ontwikkelingen in het binnenland hebben tevens hun weerslag op het buitenlandbeleid (Verbeek en Van der Vleuten 2008). Ondanks de wisselende belangstelling en onzekere steun voor het buitenlandbeleid is bij grote groepen van de bevolking de behoefte aanwezig om zich met de nationale staat te identificeren als centrum van publieke geborgenheid. De overheid wordt geacht belangen en ambities vorm te geven, ook jegens het buitenland, ondanks de polarisatie over specifieke buitenlandaangelegenheden. Door zijn soevereine status is Nederland voor veel burgers het belangrijkste referentiekader in de wereld van de internationale betrekkingen. Hoe groot de interne tegenstellingen ook mogen zijn, zodra de buitenwereld te dichtbij komt, grijpen velen zich vast aan de eigenheid van Nederland.

Als het gaat om de band tussen bevolking, grondgebied en staat, wordt al snel geraakt aan het thema identiteit, een thema waar de WRR in 2007 een rapport aan heeft gewijd (WRR 2007a). De behoefte aan een duidelijke Nederlandse identiteit is groot, zo bleek toen. Ook het externe aspect, het idee dat de Nederlandse identiteit moet (kunnen) worden onderscheiden van die van andere landen, is hierbij relevant. De bezorgdheid dat met de overdracht van bevoegdheden gemorreld wordt aan de nationale eigenheid en nationale identiteit, zorgt ervoor dat deze overdracht maatschappelijk niet aanvaardbaar is.

Uiteindelijk is een groot deel van deze bezorgdheid terug te voeren op bezorgdheid over het voortbestaan van Nederland in de vele gedaantes zoals wij die nu waarnemen. Centraal hierin staan sociaal-culturele en sociaal-economische aspecten, waarin binnen- en buitenland sterk met elkaar verweven zijn. Een voorbeeld hiervan is het gevaar dat de samenleving haar samenhang en cohesie verliest door de komst van grote groepen allochtonen met een dubbele nationaliteit. Een ander voorbeeld is de dreigende dichotomie tussen natie en economie: het wordt steeds lastiger om te spreken van een Amerikaanse of een Nederlandse multinational, want economische netwerken ontstijgen aan naties.

Met name maatschappelijke elites in de private netwerken van dienstverlening raken onthecht van hun sociale omgeving en vormen de kampioenen van globalisering en europeanisering (Reich 1991). Beck raakt dit aan waar hij spreekt over "Ortspolygamie" (Beck 1997).

De bezorgdheid over dit sluipende proces is echter verre van nieuw (Lechner 2007). In het boek *Het nut van Nederland: Opstellen over soevereiniteit en identiteit* pleitte Scheffer in 1996 al voor een "herwaardering van de nationale staat als drager van parlementaire democratie, sociale bescherming en rechtsstatelijkheid in de EU" (Koch en Scheffer 1996: 14). Eerder al had de historicus Van Sas een lans gebroken voor de cultureel-mentale factor van het nationaliteitsbesef (Van Sas 1991). En volgens de historicus wijlen Tony Judt is de ouderwetse natiestaat een betere vorm om gezamenlijke loyaliteit te verzekeren, de minderbedeelden te beschermen, een eerlijker verdeling van welvaart af te dwingen en compensatie te bieden voor ontwrichtende internationale economische ontwikkelingen. Het nut van de natie ligt in deze analyse besloten in het tegenwicht dat zij biedt aan disruptieve globaliseringskrachten en in de sociale en democratische garanties die de natie borgt (Judt 1997).

Behalve noodzaak en nut van Nederland als belangrijkste referentiekader is er ook de onontkoombaarheid ervan. Media bieden weliswaar een venster op de wereld, maar deze beeldspraak alleen al duidt erop dat de wereld buiten is, Nederland binnen. Nederlanders zijn voornamelijk met Nederlanders in gesprek. Consumentenprogramma's, praatprogramma's, gezondheidsprogramma's – het gaat om belevingswerelden die een voornamelijk nationale omheining kennen. De groeiende mediaconsumptie doet dit vermoedelijk eerder toe- dan afnemen. Het gevolg is dat Nederlanders vele beelden, namen en verwijzingen met elkaar delen, die elke niet-Nederlander voor raadsels zou stellen. Het zijn functionele, normatieve en ook emotionele identificaties die voor een specifieke verbondenheid met de natiestaat zorgen (Johnson 1993).

Het is van belang dat het Nederlandse buitenlandbeleid zichtbaar en herkenbaar is. Door eerlijk te zijn over mogelijkheden en beperkingen van Nederland in een hybride wereld, en door te zoeken naar breed gedeelde doelstellingen die de positie van Nederland en de Nederlanders nu en in de toekomst veiligstellen, dient een buitenlandbeleid tot stand te komen dat niet alleen effectief de Nederlandse belangen behartigt, maar ook door vele burgers wordt gezien als een buitenlandbeleid waar zij achter kunnen staan.

2.3 NAAR HELDERE KEUZES EN PRIORITEITEN

Bovenstaande observaties brengen ons tot de conclusie dat het dringend geboden is om meer richting te geven aan het Nederlandse buitenlandbeleid. Beleidsmakers

en -volgers zien anders door de bomen het bos niet meer, met alle negatieve gevolgen voor resultaten, voor legitimatie, voor deskundigheden en voor intern en extern gezag. Het is cruciaal om de stap van een breed geformuleerde missie in het Nederlandse buitenlandbeleid naar strategische keuzes te kunnen maken: de stap van 'alles een beetje doen' naar focus. Dat betekent prioriteiten stellen aan de hand van een nieuw afwegingskader, passend bij de veranderende internationale omgeving.

Om te komen tot keuzes hanteren wij nationale belangen als leidraad. Daarmee is het mogelijk een onderscheid te maken tussen een 'vast' onderdeel van het buitenlandbeleid en een 'vrije ruimte' waarin prioriteiten kunnen worden gesteld. In die vrije ruimte kunnen tevens niches worden geïdentificeerd. Niches maken het een land mogelijk om zich, met inachtneming van de betrekkelijkheid van een eigen 'agenda setting', voor langere tijd op specifieke beleidsterreinen te profileren.

2.3.1 BEWUSTWORDING VAN DE MONDIALE CONTEXT

Een noodzakelijke stap die voorafgaat aan het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten in het Nederlandse buitenlandbeleid, is die van erkenning en bewustwording. Bewustwording van een hybride wereld die zowel kenmerken van een geopolitieke wereld als van een netwerkomgeving vertoont, en die, zoals hierboven beschreven, ertoe heeft geleid dat de Nederlandse buitenlandagenda fundamenteel van karakter is veranderd. Pas wanneer de Nederlandse overheid zich werkelijk bewust is van deze veranderingen, en pas wanneer zij erkent dat het huidige buitenlandbeleid hierop onvoldoende is aangepast, ligt de weg naar een strategisch buitenlandbeleid open.

Gebrek aan inzicht is niet het enige obstakel. Belemmeringen zijn ook het gebrek aan lef om oude bakens los te laten en het gebrek aan creativiteit en flexibiliteit van geest om Nederlandse waarden en belangen op een nieuwe manier te beschermen. Erkenning van de hybride wereld is vooral een kwestie van houding, van attitude. Zij vergt in de eerste plaats een mentale omslag. Om tot een strategisch buitenlandbeleid te komen moeten politici, ambtenaren en burgers doordrongen zijn van de consequenties die het leven in een hybride wereld met zich meebrengt. Zij dienen te begrijpen dat de gedesaggregeerde staat, de verwevenheid van binnen- en buitenland, Europa, de kracht van niet-statelijke actoren, fenomenen zijn waar Nederland niet of nauwelijks invloed op heeft, maar die, omgekeerd, wel degelijk invloed uitoefenen op de positie van Nederland in de wereld.

Het gaat er, met andere woorden, niet om hoe de Nederlandse overheid de opkomst van niet-statelijke actoren of de internationale activiteiten van vakdepartementen kan versterken dan wel tegengaan. Het gaat er niet om of

Nederland de Europese arena wil versterken of de machtsverschuiving naar China wil tegengaan. Niet-statelijke actoren, de gedesaggregeerde staat, de Europese integratie en de opkomst van China zijn gegevenheden. Zij vormen als het ware de parameters, de onafhankelijke variabelen in de bepaling en uitvoering van het buitenlandbeleid. Van belang is vooral hoe Nederland met deze gegevenheden omgaat. Ontkent of negeert de overheid deze parameters, dan vormen zij een risico. Onderkent de overheid hen echter, dan bieden zij nieuwe, soms verrassende kansen.

De positie van Nederland in de wereld kan worden vergeleken met een vlot in een snelstromende rivier (vgl. Evans, Jones en Steven 2010). Wie in zo'n wildwaterbaan koste wat kost aan zijn eigen koers wil vasthouden, slaat om. Uiteindelijk is het de rivier, niet de kapitein, die de snelheid en de gang van het vlot dicteert. Er is geen mogelijkheid om te pauzeren, om terug te keren, of om in alle rust een nieuwe koers te bepalen. Of het team op het vlot het nu wil of niet, de stroomversnellingen en bochten jagen hen voort. De macht van de rivier betekent echter niet dat ieder vlot zich willoos moet laten voortdrijven. Stuurlui die zich bewust zijn van de macht van de rivier, hebben binnen de oevers van de rivier wel degelijk de mogelijkheid om een eigen koers te bepalen. Bovenal is het van belang dat de bemanning het gemeenschappelijke doel voor ogen houdt en als eenheid werkt. De elementen die bepalen of het vlot heelhuids aankomt – de onderkenning van grote externe invloeden op de eigen koers, de kennis van komende ontwikkelingen en het vermogen hierop te anticiperen, kennis van eigen kunnen en beperkingen, en een gemeenschappelijke strategie om met verandering om te gaan – verhelderen wat de principes zouden moeten zijn voor strategisch buitenlandbeleid.

Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV van februari 2007 illustreert wat wij hier bedoelen. Het gaf aan dat de Nederlandse regering een actieve en constructieve rol in de wereld en Europa wilde spelen, omdat een naar binnen gekeerde rol van Nederland niet in ons nationale belang zou zijn (TK 2006-2007, Handelingen, nr. 45: 2629-2734). Een dergelijk standpunt roept tal van nadere vragen op: Waarom willen wij een actieve en constructieve rol blijven spelen en waarom is dat in ons nationale belang? Op welke terreinen willen wij ons profileren als een actieve en constructieve speler? Op welke terreinen kunnen wij een dergelijke rol spelen? Op welke wijze zou deze rol in de toekomst gestalte moeten krijgen? In welke organisaties stellen wij ons actief op en waarom? Welke specifieke bijdragen denken wij daarin te kunnen leveren? Dat gold eveneens voor het in het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV verwoorde standpunt om zich in Europees verband te gaan inzetten voor een goede samenwerking met een heldere taakverdeling tussen de lidstaten en de Unie en de keuze om het Nederlandse veiligheidsbeleid af te stemmen op de nieuwe situatie in de wereld en zich te richten op vredesmissies, op bestrijding van terrorisme, op conflict-

preventie en op wederopbouw. Wat vinden wij goede samenwerking in Europa (en wat niet)? Welke rol zien wij daarin weggelegd voor Nederland? Welke richting willen wij op met ons veiligheidsbeleid? Wat kunnen wij doen? Wat is hier ons ambitieniveau? Hoe verhouden deze keuzes zich met onze ambities op andere terreinen?

2.3.2 PRIORITERINGSPRINCIPE OP BASIS VAN BELANGEN

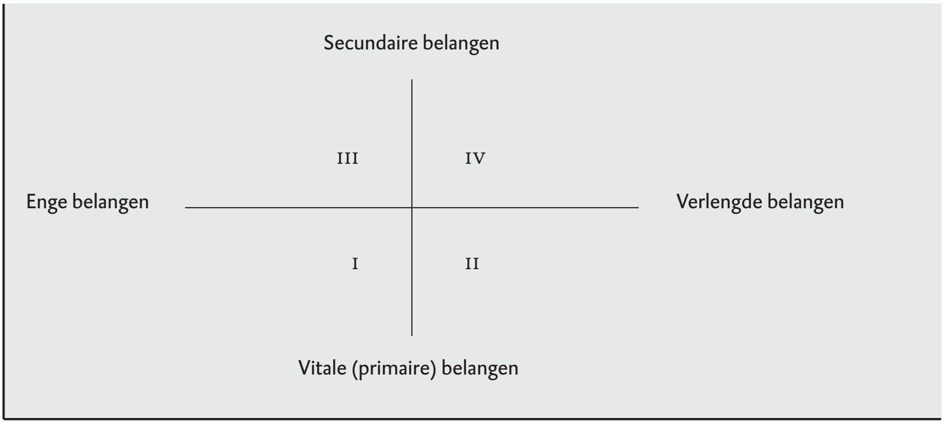
Keuzes zijn uiteindelijk een politieke zaak, maar om zulke keuzes te kunnen maken is het raadzaam uitgebreid stil te staan bij de belangen van Nederland. Dat kan aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat is belangrijk voor Nederland?
2. Waar liggen de belangen van andere actoren en wat doen zij om deze te realiseren?
3. Waar kan Nederland het verschil maken?

Vraag 1 en 3 zijn in lijn met het prioriteringsprincipe dat Noorwegen hanteerde om richting te geven aan het buitenlandbeleid tijdens het *Refleks*-project, een grootscheepse reflectie op het Noorse buitenlandbeleid (Lunde en Thune et al. 2008; vgl. Russett, Starr en Kinsella 2006: 21-23). Omdat Nederland lid is van de EU en tevens verdragspartij bij een groot aantal internationale organisaties, hebben wij vraag 2 toegevoegd.

Een dergelijk prioriteringsprincipe maakt het mogelijk de vraagstukken waar Nederland voor staat en in de toekomst nog voor zal komen te staan, te wegen en te rangschikken met behulp van het type nationaal belang (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Typologie van nationale belangen



Waar vraagstukken op de y-as worden geplaatst hangt af van het antwoord op de vraag: wat vindt Nederland belangrijk? De positie op de x-as hangt vervolgens af van het antwoord op de tweede vraag: waar liggen de belangen van andere actoren en wat doen zij om deze te realiseren? Betreft het vraagstukken die alleen Nederland aangaan, dan vinden zij een plaats aan de linkerzijde bij 'enge belangen'. Naarmate Nederland deze belangen met andere actoren deelt, verschuift de positie richting 'verlengde belangen'. Het antwoord op beide vragen bepaalt, ten slotte, de positie van het beleidsvraagstuk in een van de kwadranten, waarna de derde vraag aanzet tot een kritische heroverweging van de gemaakte keuzes.

Het 'waarderen' van vraagstukken is geen eenmalige exercitie; veel buitenlandbeleid betekent nu eenmaal inspelen op voortdurend wijzigende omstandigheden. De noodzaak tot behendigheid daartoe blijft. Hoe de drie prioriteringsvragen kunnen helpen bij het maken van keuzes wordt hieronder nader toegelicht. Daarbij wordt tevens uitgebreid ingegaan op de betekenis en de rol van de verschillende soorten nationaal belang.

1. *Wat is belangrijk voor Nederland?*

De eerste vraag kent gewicht toe aan de verschillende Nederlandse belangen; hoe belangrijker een doelstelling, hoe dichter bij de vitale (primaire) belangen, en hoe lager op de y-as in figuur 2.1. Nu bestaat er geen objectieve methode om de relatieve zwaarte van belangen te achterhalen. Evenmin kent Nederland in het buitenlandbeleid een traditie van 'grote verhalen', van *road maps* of richtinggevende documenten, waaruit een onderlinge verhouding tussen de verschillende belangen naar voren komt, die als het ware vanzelf spreekt.

Nationaal belang blijft een notoir lastig begrip, ondanks langdurige wetenschappelijke aandacht (Frankel 1970; Krasner 1978; Van Schie 1994). Ten eerste leidt het omschrijven ervan gemakkelijk tot een cirkelredenering. De tweede zwakte van het begrip vloeit hier uit voort (Chafetz, Spirtas en Frankel 1999): Wie bepaalt wat (in) het belang van Nederland is? Is het nationaal belang dat wat een land met zijn handelen nastreeft (descriptief), of is het de combinatie van doelen die een land zou moeten nastreven (prescriptief)? Bovendien verhult het begrip 'nationaal belang' vaak het noodzakelijke onderscheid tussen doelen en middelen van buitenlandbeleid (George 2006). Macht en invloed op het wereldtoneel lijken al snel een nationaal belang, maar zijn in wezen weinig meer dan een instrument om belangen via het buitenlandbeleid veilig te stellen (Holloway 2006). De vraag waar het hier werkelijk om draait, is hoe een land bepaalt waartoe het zijn macht en invloed aanwendt (Finnemore 1996: 3).

Om dit te begrijpen verdienen de twee bestanddelen van nationaal belang afzonderlijke aandacht: het dient, ten eerste, om een werkelijk collectieve, publieke

aangelegenheid te gaan, en, ten tweede, om een werkelijk belang. Christopher Hills benadering van de notie van nationaal belang verheldert dit:

> "[National interest] is only of use as a measuring stick. On the one hand it enables us to judge whether a given policy is genuinely a national, or public, collective concern, or instead a private, group or sub-national goal masquerading as the former. On the other, it should help us to see whether a goal or policy is really derived from an interest, in the sense of a stake which a given unit has in a problem, as opposed to being a value, preference or mere aspiration" (Hill 2003: 19).

Deze splitsing onderstreept tevens het belang om een scherp onderscheid te maken tussen ambities die slechts een waarde, een voorkeur, of louter een aspiratie betreffen en de ambities die een direct belang – een '*stake*' – raken. Het zoeken van de verbinding tussen belang en ambitie is cruciaal om de stap van een breed geformuleerde missie in het Nederlandse buitenlandbeleid naar strategische keuzes te kunnen maken: de stap van 'alles een beetje doen' naar focus.

Van belang is het daarbij om nogmaals te onderstrepen dat nationale belangen geen objectief gegeven zijn; zij zijn, zoals Finnemore (1996) stelt, "intensily political". Nationale belangen zijn dan ook zelden eenduidig, maar eerder diffuus. Om deze beperking inzichtelijk te maken kan wellicht beter worden gesproken over het 'gepercipieerde nationale belang' (Gourevitz 2007).

Ondanks de moeilijkheden die met het begrip zijn verbonden, is het mogelijk het geheel aan gepercipieerde nationale belangen zodanig te ontleden dat het handvatten biedt om keuzes te maken. Wij maken daarbij een onderscheid tussen vitale of primaire nationale belangen en secundaire nationale belangen. Een aantal vraagstukken zal boven elke twijfel verheven zijn: de integriteit van het Nederlandse grondgebied, de onmiddellijke veiligheid van de Nederlandse burgers, en de bescherming van de belangrijkste politieke instituties en collectieve waarden. Het zal niet meevallen Nederlanders te vinden die de verdediging van deze zaken niet tot de kerntaken van de Nederlandse overheid in de relatie met het buitenland vinden horen. In de traditie van de realistische school in de internationale betrekkingen worden dit *vitale nationale belangen* genoemd (Morgenthau 1948; Holsti 1967; Roskin 1994). Deze vitale nationale belangen hebben veelal het karakter van bescherming tegen externe dreigingen die zowel acuut zijn – wij kunnen de dreiging hier en nu waarnemen – als destructief.

De Nederlandse overheid hoeft bij het nastreven van vitale belangen geen keuzes te maken. Omdat zij essentieel zijn voor het voortbestaan van Nederland, de Nederlanders en het Nederlandse grondgebied, zal de realisering van deze belangen te allen tijde aandachtspunt zijn in het buitenlandbeleid. Juist omdat het

belangen van leven en dood betreft, zullen zij ook nauwelijks onderwerp van discussie zijn.

Anders is dit bij vraagstukken die zich dichter in de buurt bevinden van wat *secundaire belangen* worden genoemd. Het betreft hier bijvoorbeeld die belangen die voor het behoud en het bevorderen van veiligheid, welvaart en welzijn van het volk niet acuut en onherroepelijk in het geding zijn, maar die door een groot deel van de bevolking desalniettemin als zeer belangrijk worden gezien voor ons land. Het is hier dat de Nederlandse overheid prioriteiten dient te stellen. Een criterium dat mede aan dit keuzeproces ten grondslag ligt, is een positief antwoord op de dubbele vraag die hierboven reeds werd genoemd: is het een belang dat werkelijk nationaal gedeeld wordt en is het werkelijk een belang dat voor Nederland verschil maakt?

Aldus kan een eerste, nog grove indeling van vraagstukken worden gemaakt. De twee volgende vragen bieden de aansluitende criteria voor het verder selecteren van prioriteiten in buitenlandbeleid.

2. Waar liggen de belangen van andere actoren en wat doen zij om deze te realiseren?

Het antwoord op deze tweede vraag geeft aan in hoeverre een belang alleen voor Nederland geldt – enge nationale belangen – en in hoeverre Nederland een belang deelt met andere internationale actoren, in het bijzonder de EU – de zogenaamde *extended national interests* of *verlengde nationale belangen* (vgl. Lunde en Thune et al. 2008). Versterking van de duinenrij langs onze Noordzeekust is een eng nationaal belang, effectief opereren in verband met de stijging van de zeespiegelstijging is een verlengd nationaal belang.

Het antwoord op deze vraag lokaliseert een vraagstuk op de x-as van figuur 2.1. Hoe verder het zich nabij verlengde nationale belangen bevindt, des te groter de noodzaak en de mogelijkheden het met andere actoren, in het bijzonder binnen de EU, aan te pakken. Loopt een belang van Nederland parallel met dat van andere actoren, dan is de vervolgvraag in hoeverre deze andere actoren actie ondernemen om deze belangen te behartigen.

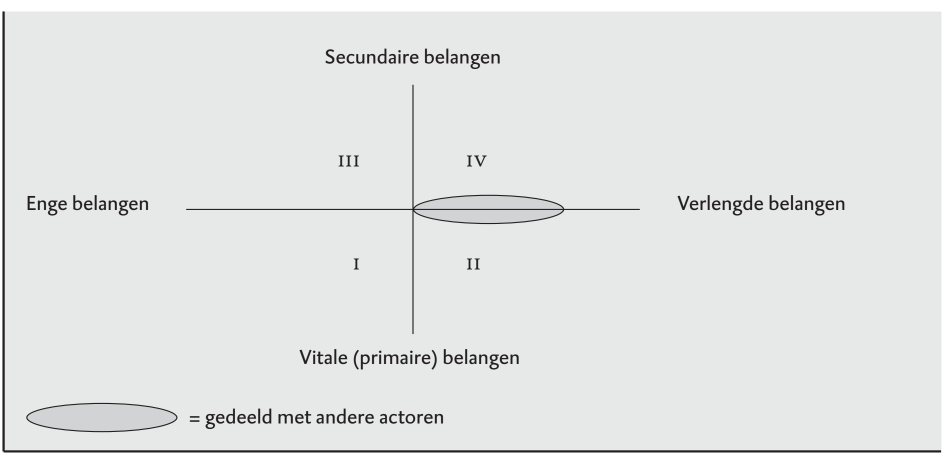
De meeste vraagstukken waar iets te kiezen valt, zullen zich in de rechterkwadranten van figuur 2.1 bevinden. Zoals wij eerder signaleerden, zijn nationale belangen steeds verder verknoopt geraakt met mondiale vraagstukken en zijn de belangen van Nederland en zijn burgers onderdeel van of identiek aan de belangen van een veel groter collectief. Het wegnemen van de wortels van terrorisme is zeker een vitaal belang voor Nederland, maar Nederland is geenszins het enige land en waarschijnlijk ook niet het eerste land dat baat heeft bij het realiseren van dit belang. Nederland kan enorm veel schade ondervinden van pandemieën, maar

het heeft weinig zin wanneer het zich geïsoleerd voorbereidt. Er zijn belangen die uitstijgen boven die van Nederland als collectief.

Verlengde nationale belangen raken aan strategische mondiale vraagstukken. De adressering van zulke vraagstukken levert een bijdrage aan wat in de literatuur bekendstaat als *global public goods* (zie voor een typologie: Went 2010). Het kenmerk van deze *global public goods* is dat vrijwel alle landen voordeel hebben bij het oplossen van de onderliggende vraagstukken, terwijl geen enkel land dat op eigen gelegenheid kan bereiken. Dat Nederland de belangen die daaraan zijn verbonden niet eigenstandig kan veiligstellen, impliceert niet dat deze *global public goods* geen onderdeel hoeven uit te maken van een visie op het Nederlandse buitenlandbeleid (vgl. Murphy 2008). De opdracht voor de overheid is te bezien op welke wijze de *global public goods* zich verhouden tot Nederland en de belangen van Nederlandse burgers, waar de meest tastbare aanhechtingspunten tussen die *global public goods* en de Nederlandse belangen zitten, en op welke wijze en in welke mate Nederland kan en wil bijdragen aan het veiligstellen van deze *global public goods*. En dat betekent dat een strategisch buitenlandbeleid zich volledig rekenschap dient te geven van de vele interdependenties tussen enerzijds het land en de samenleving waar het uit voortkomt en de *global public goods* anderzijds (George 2006).

Met de antwoorden op de eerste twee vragen is het mogelijk voor een willekeurig vraagstuk de positie te bepalen in het assenstelsel. Betreft het een vitaal belang, dan verdient het de voortdurende aandacht. Om tussen de overige vraagstukken een keuze te kunnen maken, dient de Nederlandse overheid zich vooral te richten op belangen die het deelt met andere actoren, in het bijzonder met de EU (zie figuur 2.2). Dit zijn immers vraagstukken waarvoor Nederland niet als enige strijdt. Zij hebben voor grote groepen staten prioriteit. Dit biedt Nederland een

Figuur 2.2 Voorkeursruimte voor strategische keuzes



grotere kans om samen een verschil te maken. Voor een open land als Nederland, dat met zijn afhankelijkheid van internationale handel en de internationale rechtsorde zo sterk gehecht is aan het buitenland, betekent dit dat het naderbij brengen van verlengde nationale belangen meer voordeel oplevert dan voor vrijwel elk ander land.

3. *Waar kan Nederland het verschil maken?*

De derde en laatste vraag draait om vermogen, capaciteit en kracht: Waar hebben wij de mogelijkheid en het potentieel om invloed uit te oefenen? Waar zijn wij relevant? Er zijn verschillende factoren die belangrijk zijn en Nederland beïnvloeden. Wij moeten onderscheid maken tussen enerzijds factoren die belangrijk zijn, die ons beïnvloeden en waar wij invloed op kunnen uitoefenen, en anderzijds factoren die wij niet kunnen veranderen en/of die niet van het grootste belang voor ons zijn (vgl. Rochon 1999). De nota *Maak ruimte voor klimaat* (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu et al. 2007) kan dit illustreren. Hier wordt wervend betoogd dat wij ons hier en elders in de wereld moeten inspannen om het klimaat te redden. Menig land, menige organisatie had een vergelijkbare ambitie kunnen formuleren, en dat gebeurde trouwens ook: de EU-lidstaten stemden hun klimaatambities op elkaar af, om in EU-verband tot een gemeenschappelijk beleid te komen. Maar als het gaat om het aspect 'Stijging van de zeespiegel' had vanuit specifieke Nederlandse deskundigheid en expertise daarnaast een bijdrage verwacht mogen worden die toegevoegde waarde biedt aan deze EU-initiatieven, die actoren en landen bindt en daarmee denken en doen in een gewenste richting stimuleert.

Het beantwoorden van de derde prioriteringsvraag vergt een deugdelijke *reality check* op de marges van de mogelijkheden van het Nederlandse buitenlandbeleid: waar kan Nederland wel verschil maken en waar niet? Alleen hij die weet waartoe hij in staat is, kan een goede afweging maken van de resultaten die binnen zijn bereik liggen. Zo is sinds jaar en dag het leveren van een bijdrage aan de oplossing van het conflict in het Midden-Oosten een van de doelen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Soms was het zelfs een speerpunt, maar wat betekent zo'n nobel streven wanneer veel grotere landen, de VS incluis, eenzelfde ambitie koesteren en geen resultaat boeken?

Een dergelijke *reality check* houdt daarbij terdege rekening met het hybride karakter van internationale betrekkingen. Een beperking tot een geopolitieke analyse van de Nederlandse machtsbasis leidt al snel tot de overhaaste conclusie dat de invloed van Nederland in de wereld er steeds minder toe doet. Ondanks zijn nuanceringen in de artikelen zelf zijn de titels van de bijdragen van Joris Voorhoeve in de *Internationale Spectator* veelzeggend: van 'De slinkende rol van Nederland' (1981), via 'Nederland, een middelgrote mogendheid in zakformaat' (1991), naar 'Van medespeler tot figurant' (2010). Een calimerocomplex als zou de

Nederlandse positie gereduceerd zijn tot een figurant die niets meer in de melk te brokkelen heeft, schaadt echter het Nederlandse buitenlandbeleid (Rozemond 2010).

In een hybride wereld vormt geopolitiek niet meer de enige machtsbasis; *network power* is minstens zo belangrijk. Wie een goed idee en een heldere strategie heeft, kan mensen mobiliseren, agenda's beïnvloeden en in de daartoe geschikte netwerken een medespeler worden, ongeacht de landsgrootte. Kennis van zaken, expertise en contacten brengen gezag, en het kan meer voordelen dan nadelen hebben een klein land in plaats van een groot land te vertegenwoordigen (Klem en Kester 2010). De unieke rol die Nederland in de internationale financiële instellingen vlak na de Tweede Wereldoorlog speelde, illustreert dat Nederland dit in het verleden ook kon en dat het voor een vrijhandelsland als Nederland van nut was.

Tegelijkertijd dient echter voor overschatting te worden gewaakt. Wanneer Nederland middelen inzet voor activiteiten over de grens die boven zijn macht gaan, dan schaadt dit zijn belangenbehartiging in het buitenland. Het geld, de energie en de aandacht die aan een verstrekkend doel worden besteed, kunnen immers niet meer worden toegewezen aan een wellicht minder verstrekkende, maar daarom niet minder ambitieuze poging om een buitenlandpolitieke doelstelling te verwezenlijken. Zonder zorgvuldige afweging kan dit tot inconsistenties en reputatieverlies leiden.

Een van de consequenties van duidelijke keuzes is dat Nederland er vaker voor zal moeten kiezen iets niet of minder te doen. Vanzelfsprekend is het daarbij verstandig na te gaan in hoeverre deze posterioriteiten elders, bijvoorbeeld binnen de EU maar soms ook daarbuiten, kunnen worden ondergebracht. Niet vanuit de gedachte dat de Nederlandse belangen even goed door een multilaterale organisatie als door onze eigen overheid gediend worden, maar vanuit de overweging dat het afstoten van taken niet altijd tot verwaarlozing van een belang hoeft te leiden. De ambitie om strategisch buitenlandbeleid te voeren krijgt dan in de praktijk gestalte door in sommige gevallen te opteren voor het spelen van een voortrekkersrol en op andere punten meer afstand te nemen. Als bijvoorbeeld Canada het land blijkt te zijn dat vindingrijker en sneller dan andere landen met de ngo-beweging een internationaal verdrag tegen landmijnen kan bewerkstelligen, dan hoeft Nederland daar geen speerpunt meer van te maken. Dat is dan bij Canada adequaat geborgd.

2.3.3 NICHES ALS SPECIALISATIE

Naast de behartiging van vitale belangen en een strategische keuze uit een beperkt aantal verlengde belangen, verdient het aanbeveling een derde onderdeel in het

buitenlandbeleid op te nemen: niches. Niches komen voort uit de gekozen prioriteiten en onderscheiden zich op drie punten van de rest van het buitenlandbeleid: 1) zij zijn het instrument bij uitstek waarmee Nederland zich in de wereld kan profileren, 2) aan niches wordt meer budget besteed dan aan reguliere activiteiten in buitenlandbeleid en 3) niches zijn prioriteiten die voor langere tijd – in ieder geval langer dan één kabinetsperiode – worden gesteld. Niches maken het mogelijk om een standvastige langetermijnkoers te varen die duidelijk aangeeft waar Nederland in de wereld een verschil meent te kunnen maken.

Een niche kan een veelbelovende 'plek' zijn in het internationale systeem vanwege locatie, traditie of vanwege brede herkenning en aanvaarding (Henrikson 2007). Het idee van niches in het buitenlandbeleid – in jargon: nichediplomatie – is op zichzelf geen nieuw idee. De term werd twee decennia geleden gemunt door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van Australië, Gareth Evans. In zijn ogen betekende het vooral concentratie van middelen op een paar specifieke gebieden waar de kans op waardevolle en betekenisvolle resultaten het grootst was, in plaats van het streven om het hele buitenlandpolitieke terrein thematisch en geografisch te bestrijken (Evans and Grant 1991). Niches kunnen een belangrijke bijdrage leveren om identificatie met beleid te vergemakkelijken, expertise te bundelen, netwerkallianties te smeden en reputatie te verbeteren. Zij maken het mogelijk om binnen de kaders van het buitenlandbeleid een 'eigen agenda' te ontwikkelen die inspeelt op de eigen omstandigheden, deskundigheden en ambities die passen bij het beeld en zelfbeeld van Nederland. Zij zijn daarmee een essentieel ingrediënt voor het ontwikkelen van een eigen, herkenbaar profiel en het vergroten van de zichtbaarheid van Nederland in de wereld.

De gedachte achter niches is drievoudig. Ten eerste is het excelleren in een specifiek beleidsterrein een van de weinige manieren waarop een middelgrote mogendheid als Nederland substantieel kan bijdragen aan internationale en mondiale kwesties. Ten tweede levert specialisatie een land kennis en ervaring op die het vervolgens in kan zetten in het verder vervolmaken van zijn niche. Ten slotte zijn niches een belangrijke bron van invloed en macht op het wereldtoneel. Een land dat veel kennis, aandacht en geld aan een exclusief thema besteedt, maakt zichzelf, zo is de gedachte, onmisbaar op dit terrein. Deze centrale positie en de bijbehorende status kan het land vervolgens uitspelen in onderhandelingen met andere staten, ook wanneer deze onderhandelingen zich op een ander terrein afspelen dan dat waar het land een centrale positie inneemt (Cooper 1997).

Niches raken aan comparatieve voordelen en onderscheidend vermogen. Hierbij kan vanuit aanwezige kerncompetenties worden geredeneerd, enigszins gerelateerd aan de benadering van Porter en diens studie naar *The competitive advantage of nations* (1990). Vele staten en regio's in de wereld doen dat ook. Er is inmiddels een rijke wetenschappelijke basis om de ruimtelijk-bestuurlijke en culturele

dimensie van innovatieve activiteit en specialisatie te funderen. Hierbij gaat het niet alleen om geografie en economie. Ook instituties vervullen een rol als *socializing agents (*Hall en Soskice 2001).

Het betekent meer dan het lanceren van ad-hocpubliekscampagnes, het vergt ook meer van beleidsmakers dan wat in de literatuur wordt aangeduid als imago- of reputatiebehartigingsbeleid. Dat hoort er natuurlijk wel bij, maar handelsmissies met folders en tulpenlogo's verdampen als zij niet zijn 'geladen' met inhoudelijk overtuigend beleid (vgl. ministerie van Buitenlandse Zaken 2009).

Op enkele beleidsterreinen manifesteert zich af en toe een beleidsvoorkeur, die in embryonale vorm een beleidsniche zou kunnen zijn. Het gaat niet om grootscheepse herschikkingen van financiële middelen op basis van keuze- en beleidsprocessen, maar om kleine activiteiten, verwaarloosbaar op het geheel van buitenlandpolitieke uitgaven en verkokerd in de beleidskolommen. Desalniettemin is de reactie op suggesties tot nicheontwikkeling vanuit de beleidspraktijk veelal: dat doen wij al! Dat is een hardnekkig misverstand. Zoals eerder al aangegeven, zijn er maar weinig activiteiten te noemen die *niet* figureren in de lange lijst van de diverse departementen. Maar dat is iets heel anders dan specifieke niches aanwijzen en het beleid hier vervolgens op inrichten. Dat heeft namelijk serieuze consequenties.

2.3.4 DOORKIJKJES NAAR ENKELE NICHES

Dit rapport gaat niet over de invulling van nichebeleid als zodanig, maar over nieuwe manieren om buitenlandbeleid te ontwikkelen en te voeren. Een concreet speerpunt ontwikkelen vergt apart onderzoek. Wij schetsen hier het uitgangspunt, niet de specifieke keuze en invulling ervan zelf. Maar om aanbevelingen te doen waarbinnen ook de ontwikkeling van nichebeleid een rol vervult, is het nuttig enkele doorkijkjes te schetsen van wat zoiets zou kunnen impliceren. Voor dit doel hebben wij drie mogelijke niches nader bekeken:
1. water en klimaat;
2. voedsel en duurzaamheid; en
3. opbouw van internationale rechtsorde.

Het betreft drie onbetwiste *global public goods* die aansluiten bij een specifiek verlengd nationaal belang. De drie doorkijkjes kunnen handen en voeten geven aan de discussie en gedachtevorming, zonder de pretentie om op voorhand de agenda te willen fixeren.

1. Water en klimaat

In 1999 is het zogenaamde *Netherlands Water Partnership* (NWP) – een stichting met deelnemers uit de publieke sector, de private sector, kennisinstellingen en

ngo's – opgericht. 'Nederland en water' is een combinatie die verder in de wereld geen toelichting behoeft, zo was de gedachte, en bovendien bevinden zich veel deskundigheden op de terreinen van waterdelta-infrastructuur en watersanitatie in Nederland. Bijvoorbeeld, van de vier baggerbedrijven die er in de wereld toe doen, zijn er twee in Nederland en twee in Vlaanderen gevestigd.

Hoewel het standpunt van het kabinet-Balkenende IV luidde dat Nederlandse waterkennis ten dienste moet staan van het oplossen van waterproblemen elders in de wereld, was er geen sprake van een echte keuze, laat staan prioritering. Het budget van het programma Partners voor Water staat voor wat betreft de departementale begroting van Verkeer en Waterstaat (HGIS) voor jaarlijks een bedrag tussen de 10 en 13 miljoen Euro, en vanaf 2011 jaarlijks voor 9,5 miljoen Euro (TK 2009-2010, 32 126, nr. 1-2). Daarnaast zijn er binnen de begroting van Ontwikkelingssamenwerking en andere ministeries nog uiteenlopende bestemmingen die aan water zijn gerelateerd (NWP 2009).

Sinds 2000 worden omzetten en exporten van Nederlandse watergerelateerde producten en diensten bijgehouden in een zogenaamde Water Export Index (WEX). Hoewel het zicht op het midden- en kleinbedrijf (MKB) onvoldoende is om waterdichte getallen te produceren, is het exportaandeel in die periode bijna verdubbeld. Het exportaandeel van wateractiviteiten uitgedrukt als percentage van de totale export van Nederland was in 2008 bijna 2 procent (Gibcus en Snel 2010). Het is op zich een heel kleinschalig initiatief, en het lijkt minstens zozeer ingegeven door de behoefte om diverse, uiteenlopende partijen tot hun recht te laten komen, dan om hier een niche te ontwikkelen. Maar er is kennis, er is een belang en er zijn mogelijkheden tot identificatie.

Water is een erg weidse term voor nogal uiteenlopende activiteiten. De term richt zich zowel op vraagstukken die samenhangen met de urbanisatie van kust- en deltagebieden – een krachtige trend in de wereld – als op de voorziening van (schoon) drinkwater en de verwerking van afvalwater. Die laatste zijn niet bij uitstek Nederlandse kerncompetenties, het eerste wel. Maar vanzelfsprekend is er tussen beide een samenhang. Bij het internationale waterbeleid zijn diverse departementen in meerdere of mindere mate betrokken, primair Verkeer en Waterstaat, maar ook Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Met diverse stakeholders wordt een Uitvoeringsagenda Water Mondiaal opgezet met onder andere aandacht voor de effecten van klimaatverandering, de opbouw van langjarige relaties met enkele geselecteerde deltalanden (Indonesië, Vietnam, Mozambique, Bangladesh, Egypte), een internationaal marketing- en branding-programma Dutch Delta Design en de ontwikkeling en bevordering van regionale

expertisecentra. Deltares is daarbij een prominente speler, onder meer voortgekomen uit het vroegere Waterloopkundig Laboratorium en onderdelen van TNO. Deze Uitvoeringsagenda biedt in embryonale vorm een interessant startpunt voor verdere ontwikkeling, maar het vereist wel dat van oudsher gescheiden werelden van expertise en wetenschap elkaar multidisciplinair vinden en dat gewaagde keuzes worden gemaakt. De Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in het Midden-Oosten is in algemene zin misschien diffuus, maar kan op plekken waar waterschaarste spanningen vergroot een heel precieze zijn. Het gaat om de organisatie en toepassing van waterbouwkundige, watertechnologische, institutionele, juridische, organisatorische en financiële kennis. De zogenaamde water *governance* is een deskundigheid die Nederland de wereld in potentie te bieden heeft.

In termen van reputatiemarketing wordt overigens brede aandacht georganiseerd voor Nederlandse inspanningen bij bijzondere gebeurtenissen (New Orleans na de orkaan Katrina, de BP-ramp voor de kust van Louisiana, de berging van de gezonken kernonderzeeër Koersk). Ook helpt het dat de Nederlandse kroonprins Willem-Alexander het onderwerp watermanagement onder zijn hoede heeft genomen. Zo is hij voorzitter van het VN-adviesorgaan op het gebied van water en sanitatie (UNSGAB), erelid van de *World Commission on Water for the 21th Century* en beschermheer van het *Global Water Partnership* van de Wereldbank en de VN.

2. *Voedsel en duurzaamheid*

In 2001 richtten diverse partijen met als trekker het Wageningen University and Research Centre de zogenaamde ‘Food Valley’ op, met de ambitie om kennis, onderzoek, ontwikkeling en innovatie op het gebied van de voedsel, voedselduurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid te clusteren. In het gebied tussen Wageningen, Veenendaal en Utrecht bevinden zich de meeste onderzoekscentra.

Het agro-complex is vanouds een van de grootste bedrijfstakken van Nederland. Voedsel en genotmiddelen (alcohol, tabak) samen zijn in de totale Nederlandse uitvoer goed voor 17 procent en een netto bedrag van 23,6 miljard euro (cijfers 2008 ministerie van LNV 2009), waarmee Nederland met de VS wedijveren om de status van grootste landbouwproducten exporterende natie. Als maakindustrie is het goed voor ongeveer 10 procent van het bbp.

Voedsel ontwikkelt zich in hoog tempo tot een nieuw globaliseringvraagstuk. In 2050 zijn er naar verwachting 30 procent meer mensen op de wereld en is de vraag naar voedsel met 70 procent gestegen (Food and Agricultural Organization 2009). Stijgende welvaart doet de vraag rijzen naar gevarieerder voedsel, en tegelijk neemt het beschikbare landbouwareaal relatief af. Bovendien heeft de internationale ontwikkelingshulp landbouw verwaarloosd (WRR 2010). Een land als China probeert in Afrika landbouwgronden veilig te stellen, in Mozambique

ligt wat men inmiddels noemt *China's new rice bowl*. De G-20 riep op haar bijeenkomst in Pittsburgh in september 2009 op tot oprichting van een *Food Security Fund* bij de Wereldbank en de Food and Agricultural Organization vernieuwde haar *Committee on Food Security*.

De SER (2008b) adviseerde de Nederlandse overheid om voedselzekerheid als haar 'systeemverantwoordelijkheid' te beschouwen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de voortgeschreden intensivering van de productie op ecologische en biologische grenzen stuit. Consumentenorganisaties en verontruste burgers komen in het geweer en trekken ook aan de bel bij de bevoegde autoriteiten in Brussel. Duurzaamheid en consumentenbescherming stijgen op de agenda van het Europees Parlement.

Het agro-complex staat voor de opgave om voedselveiligheid, landschap, milieu en dierenwelzijn een plek te geven en tegelijkertijd te werken aan innovatie om voedselproductie te vergroten. Voor de sector zelf betekent het nog een hele uitdaging om de slag van intensivering naar verduurzaming te maken. Er zijn grote belangen in het geding. De studie *Schaarste en transitie: kennisvragen voor toekomstig beleid* van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Projectgroep Schaarste en Transitie 2009) schetst de internationale contouren van de thematiek en biedt een inkijkje in mogelijkheden van Nederland om een bijdrage te leveren aan dit globaliseringsvraagstuk. Zijdelings is ook het ministerie van Landbouw als kennisleverancier betrokken en Ontwikkelingssamenwerking geeft inmiddels 50 miljoen euro per jaar uit aan 'bevordering van voedselzekerheid in ontwikkelingslanden' (HGIS-nota 2010, TK 2009-2010, 32 126, nr.2).

Maar Food Valley zelf is nog klein, vooral gedragen door de regionale Ontwikkelingsmaatschappij Oost en de Universiteit van Wageningen. De integratie van (kleine) private onderzoeksbedrijven schiet nog tekort, de betrokkenheid van andere universiteiten en onderzoeksinstellingen laat nog te wensen over en de constructieve tegenbeweging vanuit ngo's in deze sector ontbreekt eveneens, zodat van een strategische symbiose van actoren nog geen sprake is. Ook in buitenlandbeleid zijn de werelden van de landbouwattachés en van de diplomaten nog goeddeels gescheiden. Desalniettemin staan de relevantie van de thematiek en de aanwezigheid van hoogwaardige expertise en internationale netwerken buiten kijf. Dat zou kunnen prikkelen om sterktes en zwaktes van zo'n mogelijke speerpunt van buitenlandbeleid nader te onderzoeken.

3. *Opbouw van internationale rechtsorde*

Opbouw van internationale rechtsorde is een missie met potentie. Deze missie staat hoog op de agenda van globaliseringvraagstukken en loopt parallel met artikel 90 van de grondwet dat Nederland committeert aan bevordering van

internationale rechtsorde (vgl. Besselink 2004). Dit laatste laat zich vertalen in een actief lidmaatschap in internationale organisaties, het stimuleren van de ontwikkeling van internationaal recht en het bevorderen van de naleving ervan, het opkomen voor de mensenrechten en het verbreiden van de *rule of law* (Malcontent en Bauder 2003: 71). Het bestrijkt gebieden als internationale juridische dienstverlening, ontwikkelingssamenwerking, arbitrage, internationaal strafrecht en *transitional justice.* Het biedt bovendien mogelijkheden tot betekenisvolle verbreding, want opbouw van rechtsorde betekent ook organisatie van veiligheid, waarbij het niet meer primair gaat om het verhinderen van oorlog tussen staten, maar om het bevorderen van veiligheid van groepen van mensen. Op dit terrein is veel aan de hand tussen justitieautoriteiten, veiligheidsdiensten en vele actoren uit de *civil society* (Voorhoeve 2008).

Zoals Oslo een wereldwijde associatie kent met de Nobelprijs voor de Vrede, zo kent Den Haag die met het Vredespaleis. In de laatste honderd jaar hebben zich niet alleen internationale instellingen, maar ook (kleine) kenniscentra in Den Haag gevestigd. De omvang en reikwijdte van hun activiteiten nemen toe (Nelissen 2008). Hand in hand met de globalisering evolueert het internationaal recht van een interstatelijke naar een transstatelijke activiteit. De VN-tribunalen en het Internationaal Strafhof kunnen verdachten van misdrijven die een gevaar vormen voor de vrede, veiligheid en het welzijn van de wereld vervolgen: individuen worden subject van internationaal recht. Het Permanente Hof van Arbitrage is er inmiddels niet alleen meer voor staten, maar ook voor geschillen tussen staten en private partijen of multilaterale organisaties en disputen voor het *Centre for the Settlement of Investment Disputes* in Washington kunnen ook in Den Haag terecht. Recentelijk werd er de grootste commerciële arbitrage ooit (Yukos – Energy Charter Treaty) behandeld.

Er is een rijkgeschakeerde wereld van ngo's in Nederland gevestigd die kennis op het gebied van internationale rechtsorde kunnen bevorderen, die het bedrijven en overheden op een gezonde manier lastig kunnen maken, die agenda's mee kunnen bepalen en op zichzelf weer waardevolle combinaties kunnen vormen met academische centra. Diverse Nederlandse universiteiten en kennisinstellingen ontplooien initiatieven in deze richting. Daarnaast biedt commerciële geschillenbeslechting een aantrekkelijke groeimarkt voor advocatuur en accountancy, dus voor internationaal georiënteerde, kennisintensieve dienstverlening.

Vanuit diverse departementen en lagere overheden zijn ook vele partijen bij het thema betrokken. Buitenlandse Zaken kent bijvoorbeeld een thema-ambassadeur Mensenrechten, een Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, en een speciale ambassadeur Internationale Organisaties. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kijkt naar het beleidsveld vanuit kennisontwikkeling. De gemeente Den Haag ziet een economische kans voor de stad en heeft al uitgerekend dat

direct en indirect hier ten minste 40.000 arbeidsplaatsen mee zijn gemoeid (Decisio 2008). Vanuit deze invalshoek is ook het departement van Economische Zaken erbij betrokken. Opbouw van rechtsorde heeft niet alleen potentie vanuit de dwarsverbanden in de thematiek zelf, maar minstens zozeer vanwege het hele palet aan statelijke en niet-statelijke actoren en de mogelijkheden om daar slimme verbindingen te zoeken (vgl. Zatepilina 2009).

De gemeente Den Haag probeert via een in 2009 opgerichte koepelorganisatie genaamd *Institute for Global Justice* enige regie en slagkracht aan het geheel van activiteiten aan te brengen (Commissie Vrede en Recht 2009). De nationale overheid staat hier sympathiek tegenover, maar beziet het vooral als een economische activiteit. Vanuit HGIS-gelden gaat jaarlijks zo'n 15 miljoen euro naar de Haagse instellingen, gerubriceerd onder de titel 'Nederland als aantrekkelijke vestigingsplaats' (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2). Begin 2010 stelde het ministerie van Economische Zaken nog eens 17,5 miljoen euro ter beschikking om het genoemde *Institute for Global Justice,* een "innovatief kennisinstituut van wereldformaat op het gebied van recht, vrede, veiligheid en ontwikkeling" te helpen oprichten (Commissie Vrede en Recht 2009). Dit kwam uit het budget voor regionale versterking. Het betreft dus vooralsnog een regionale, economische activiteit en city marketing, zeker nog geen zwaarwegende niche in buitenlandbeleid. Maar de dynamiek van het thema en van de actoren biedt een mogelijkheid om een heuse niche te ontwikkelen.

2.4 CONCLUSIE

Een vaste rangorde in buitenlandpolitieke vraagstukken bestaat niet meer. Mede door de opkomst van niet-statelijke actoren is de beleidsagenda gekanteld. Zo is de eertijds heldere en dominante doelstelling om via de NAVO voor territoriale veiligheid te zorgen door de snel wijzigende omstandigheden van karakter veranderd. Deze veiligheidsdoelstelling is hierdoor geen typisch buitenlandpolitieke missie meer en strijdt inmiddels met vele andere doelstellingen om voorrang.

Vanuit een algemene missie van buitenlandbeleid is Nederland op veel terreinen actief. Het ontbreekt echter aan een op de wereld van vandaag toegesneden beleidskader op basis waarvan heldere keuzes kunnen worden gemaakt *en* verantwoord. Dit blijkt ook uit de behoefte om een grotere bijdrage te leveren dan redelijkerwijs mag worden verwacht van een land als Nederland. Het gevolg is dat de tientallen prioriteiten van huidig beleid leiden tot een versnippering van aandacht, kennis en consistentie en daarmee tot verlies aan gezag, aan expertise en aan identificatiemogelijkheden.

Mogelijkheden om te kiezen en interessante velden te bezetten zijn er wel degelijk. De eerste voorwaarde hiertoe is onderkenning van de mondiale context. Pas

wanneer de Nederlandse overheid zich werkelijk bewust is van de hybride wereld, pas wanneer zij erkent dat het huidige buitenlandbeleid hierop onvoldoende is aangepast, ligt de weg naar een strategisch buitenlandbeleid open. In geopolitieke termen mag Nederland dan kleiner worden, moderne internationale betrekkingen, gebaseerd op statelijke en niet-statelijke netwerken, trekken zich maar ten dele iets van die groot-kleinverhoudingen aan (Peters 2009).

Specifiek betekent het dat de doelstellingen verder gaan dan de vaak wat algemene voornemens zoals wij die kennen. Dit vergt dus kiezen, prioriteren en op zoek gaan naar terreinen waar Nederland een verschil kan maken. De feitelijke keuzes zijn van politieke aard, maar een transparant afwegingskader kan daarbij behulpzaam zijn.

Daarnaast wint het idee van niches aan aantrekkelijkheid zodra eenmaal wordt erkend dat Nederland kleiner wordt in een grotere wereld. Die constatering prikkelt om op een andere manier naar kansen te zoeken en die te benutten. Het maakt keuzes en focus dwingender en is uiteindelijk ook lonender dan de mythe te blijven najagen dat Nederland een middelgroot land is en dat zal blijven. Dat leidt tot overspannen verwachtingen, tot 'alles' willen doen, tot beperkte resultaten, tot teleurstellingen. Slechts wie de nieuwe realiteiten in Europa en in de wereld aanvaardt, kan met overtuiging en enthousiasme op een nieuwe manier gaan kijken en handelen. Dan krijgt ook nadenken over niches een bijzondere waarde. Wie interessante speerpunten of niches weet te bezetten, creëert verrassende coalities met verrassende partijen. En kan een verschil maken.

Overtuigende aanhechtingspunten betreffen in dit hoofdstuk inhoudelijke thema's. Maar 'gehecht' als Nederland is aan de buitenwereld gaat het niet alleen om inhoudelijke thema's. Het gaat ook om de gewenste arena's. Om de metafoor van het drukke marktplein nog een keer te gebruiken: hier telt niet alleen het assortiment, maar minstens zozeer de plaats waar men staat. Hierover handelt het volgende hoofdstuk.

3 EUROPA – ARENA EN SCHAKEL

Het besef dat steeds meer vraagstukken het nationale niveau overstijgen en dat samenwerken de enige remedie is om tot grensoverschrijdende oplossingen te komen, is een belangrijk uitgangspunt om op het terrein van buitenlandbeleid met succes te kunnen opereren. De Nederlandse overheid is zich hier terdege van bewust. Al in de *Herijkingsnota* werd gewag gemaakt van een groeiende lotsverbondenheid van Nederland met de rest van de wereld, omdat in een wereld die interdependenter wordt de eigen belangen steeds minder los kunnen worden gezien van de belangen van anderen (TK 1994-1995, 24 337, nr. 2: 11). Naast het besef van lotsverbondenheid of wederzijdse afhankelijkheid ligt aan de keuze voor samenwerken eveneens de veronderstelling ten grondslag dat het bundelen van krachten Nederland voordeel oplevert.

De keuze die wij bij de totstandkoming en uitvoering van het buitenlandbeleid moeten maken luidt dus al lang niet meer: willen wij samenwerken of niet? Achtereenvolgende Nederlandse regeringen hebben ook na het einde van de Koude Oorlog steeds op samenwerking ingezet. De toegenomen complexiteit en dynamiek van het internationale systeem hebben er echter wel toe geleid dat Nederland in de afgelopen jaren met steeds meer partijen op steeds meer fronten is gaan samenwerken. Ook hier geldt dat er kritisch zal moeten worden nagegaan aan welk (onderdeel van een) internationaal vraagstuk Nederland een zinvolle bijdrage kan leveren en in welke gremia een belangrijke dan wel een bescheidener rol te spelen valt. Het is evenmin een optie om uit allerhande samenwerkingsverbanden te stappen, of aan de kant te blijven staan wanneer op Nederland een beroep wordt gedaan. Het is van belang om goed na te denken over het instrument samenwerking als zodanig en vast te stellen waar onze ambities en kwaliteiten liggen in de verschillende samenwerkingsverbanden; investeren in de diepte in plaats van investeren in de breedte.

Investeren in de diepte betekent dat algemeen wordt aanvaard dat Europa voor Nederland de belangrijkste internationale plek is om initiatieven te ontwikkelen en thema's te agenderen. De architectuur van de EU wordt door velen als een prioriteit gezien. Dat leidt tot extra aandacht in het Europese beleid voor de inrichting en werkwijze van de EU, met als issues die momenteel hoog op de nationale agenda staan: het vergroten van het publieke draagvlak voor Europese integratie, het zeker stellen van democratische controle en subsidiariteit, het naleven van toelatingscriteria en het coherenter maken van het externe beleid (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2). Het gaat hier steeds om het constructief meedenken over de brede kaders waarbinnen het Europese integratieproces zich ontwikkelt. Dat is zonder meer een belangrijk thema dat voortdurend aandacht eist, maar juist vanwege de grote betekenis die in Nederland aan de Europese samenwerking

wordt gehecht – 'Als zij niet bestond zou zij morgen moeten worden uitgevonden', aldus de regering (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2: 20) – ligt er een opgave om naast de institutionele aandacht de vereiste omslag naar investeren in de diepte te maken. Daartoe is het allereerst nodig om een inhoudelijke agenda ten aanzien van Europa samen te stellen aan de hand van de volgende twee vragen: Wat kunnen wij doen via Europa? Wat willen en moeten wij (voorlopig nog) zelf doen? Wanneer wij ervoor kiezen een onderwerp Europees aan te pakken, moet de volgende vraag worden beantwoord: willen wij ons profileren en zelf investeren in de manier waarop Europa met het desbetreffende onderwerp omgaat, of leggen wij het onderwerp zonder verdere inzet in de handen van de Europese samenwerking?

Waar wellicht nog een grotere opgave in schuilt, is de omslag die nodig is om in het buitenlandbeleid het vizier definitief op de EU te richten. Niet alleen de betrokkenheid van de Nederlandse burger bij de EU, maar ook die van de Nederlandse politiek laat al jarenlang te wensen over. Dat geldt zowel voor het buitenlandbeleid als ook voor de Europese samenwerking in het algemeen. De WRR constateerde in 2007 in het rapport *Europa in Nederland* dat het tot dusver heeft ontbroken aan een debat onder politieke zwaargewichten met uiteenlopende visies op de huidige en toekomstige betekenis van Europa voor Nederland en de concrete Nederlandse ambities op specifieke Europese deelterreinen (WRR 2007b: 53). Dat is in de daaropvolgende jaren niet wezenlijk veranderd. Wie bijvoorbeeld het debat over immigratie tijdens de laatste nationale verkiezingen volgde, zag een partijenstrijd die gekaderd was als een interne Nederlandse aangelegenheid. Terwijl het bij wet en verdrag geen Nederlands maar een Europees onderwerp is, waar beleidswijzigingen niet per lidstaat maar als Unie moeten worden doorgevoerd (Rodrigues 2010).

Deze trend om zich 'achter de Hollandse dijken terug te trekken' staat haaks op de Europese realiteit. Ook vanuit een geopolitiek gezichtspunt is er alle reden voor een minder krampachtige houding ten aanzien van de EU. De opkomst van nieuwe machtige staten in de wereld maakt van individuele EU-lidstaten allengs relatief kleinere entiteiten, waar alleen de EU als gezamenlijkheid voldoende tegenwicht kan bieden.

Wij zullen nader ingaan op wat het betekent om Europa als 'natuurlijk werkterrein' te beschouwen en wat de consequenties daarvan zijn voor de totstandkoming en uitvoering van het buitenlandbeleid. Allereerst staan wij stil bij de veranderingen in twee traditionele pijlers onder het Nederlandse buitenlandbeleid. Vervolgens schetsen wij op welke wijze Nederland kan opereren in Europa als politieke arena en als schakel naar het wereldtoneel. Ten slotte benadrukken wij het belang stil te staan bij de gevoelens rondom Europa in de samenleving en daar voldoende aandacht aan te besteden. Zolang grote groepen Europa beschouwen als

een verlengstuk van de globalisering en niet tevens als stootkussen tegen de extreme schokken ervan, verlamt dit de Nederlandse overheid in haar Europese actieradius.

3.1 VOORBIJ TWEE DENKWERELDEN

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan twee belangrijke directoraten-generaal: het Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) en het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES). In Haags jargon uitgesproken: Degepezèt en Déges. Tussen deze twee bestonden vaak spanningen: de één wilde meer atlanticisme, de ander meer Europa. Het lijkt een onbeduidend detail voor insiders, en dat is het ook. Maar het is ook illustratief. Want het waren – in de woorden van Van Middelaar (2009) – twee denkwerelden die op zichzelf leken te bestaan. Hier de atlantici voor wie de wereld er een was van machtsverhoudingen met een superieure beschermer, de VS, en daar de Europeanen voor wie een supranationaal en gedepolitiseerd Europa, met gelijke rechten voor alle lidstaten, gold als de belofte.

Als de twee in botsing kwamen, bijvoorbeeld in de vroege jaren zestig, toen de Europese Gemeenschap een politieke unie nastreefde (Bloes 1970 in Vanke 2010), dan trok de Atlantische kant in Nederland aan het langste eind. De aanslagen van 9/11, de oorlog in Irak, de militaire operaties in Afghanistan en het Europese referendum waren evenzoveel momenten van aarzeling voor Nederland. Waar lag toen de solidariteit en waar de lotsverbondenheid? In die zin was de breuklijn van opvattingen bij het begin van de Irak-oorlog welhaast perfect als illustratie van een Nederlands dilemma: de VS en het VK trokken ten strijde, Frankrijk, België, Luxemburg en Duitsland wilden niets van de oorlog weten en daartussenin lag Nederland met de formule: wel politieke, maar geen militaire steun voor die oorlog. Als het er echt op aankwam in de tweestrijd tussen zogenaamde Europeanen en atlantici, trokken de atlantici nog lange tijd aan het langste eind, zoals de standpuntbepaling bij de Irak-oorlog in 2003 liet zien (Commissie-Davids 2010).

De twee pijlers – Atlantisch bondgenootschap en Europese integratie – zijn niet meer wat zij waren. Dat wil zeggen, Europa is er meer dan ooit, maar heel anders dan voorheen, en het Atlantisch bondgenootschap heeft zijn oorspronkelijke reden van bestaan – een gemeenschappelijke vijand – verloren en zoekt nu vooral naar nieuwe redenen van bestaan. Want onveiligheden zijn er genoeg, maar hoe en tot op welke hoogte is voor het temmen hiervan nog een rol weggelegd voor de NAVO? Voor wij de blik richten op Europa als arena en schakel voor het buitenlandbeleid van Nederland, is het goed eerst de verzwakking van de Atlantische pijler te analyseren.

3.1.1 NAVO

De NAVO telt inmiddels 28 lidstaten en heeft mei 2010 een eerste aanzet gegeven voor zijn nieuwe Strategisch Concept *Assured security; dynamic engagement* dat december 2010 wordt uitgebracht. Het vorige Strategisch Concept dateerde uit 1999 en was vooral gebaseerd op de Balkan-ervaringen. Daarna kwamen er nog twaalf lidstaten bij, waren er de onverwachte ervaringen met terreuraanslagen en ontwikkelde de EU een eigen veiligheids- en defensiebeleid waarmee de NAVO rekening dient te houden. Bij de nieuwe strategie gaat het om een herbevestiging van artikel 5 en het bezien van de mogelijkheden die artikel 4 van het NAVO-verdrag biedt: “The parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the parties is threatened.” Artikel 4 opent de mogelijkheid om het accent van de NAVO verder te verschuiven van defensie naar *human security*. Deze ontwikkeling is al geruime tijd aan de gang en alle NAVO-optredens vinden hun grondslag in zogenaamde *non-article* 5 *crisis response operations.* Met name in Amerikaanse ogen kunnen eigen grondgebied en bevolking in de huidige omstandigheden niet effectief worden beschermd zonder *out of area* operaties. De NAVO moet in deze opvatting een breed spectrum aan veiligheidstaken bestrijken (Hamilton 2009).

De werkelijkheid is echter dat het om een subjectieve inschatting gaat van wat precies een dreiging inhoudt. Het gevolg is dat bij crisisbeheersingsoperaties slechts die lidstaten participeren die zich daartoe geroepen voelen (*coalitions of the willing*). Omdat bij zulke operaties ook niet het eigen grondgebied acuut wordt bedreigd, sturen overheden daar geen dienstplichtigen naartoe. Het gaat steeds om beroepsmilitairen die door hun beroepskeuze al vrijwillig voor persoonlijke veiligheidsrisico’s hebben gekozen. Zulke operaties zijn dan ook minder dwingend dan de verdediging van het alliantiegebied op basis van artikel 5.

De nieuwe NAVO is een organisatie geworden die door militairen nog altijd zeer wordt gewaardeerd vanwege de lange traditie van samenwerking en de leidende rol van de Amerikaanse militairen. Als defensieorganisatie is er vooralsnog ook geen alternatief voor, al was het maar omdat het EU-lidstaten vooralsnog aan middelen en bereidheid ontbreekt om de Europese defensie te communautariseren. Maar de NAVO is als politieke organisatie verdeelder en vrijblijvender dan ooit tevoren, zonder samenbindende vijand, en op zoek naar een missie die onvermijdelijk vager zal zijn dan in het verleden het geval was.

De Nederlandse regering had het in 2009 nog over een NAVO-missie “wereldwijd actief voor vrede en veiligheid” (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2), net als het VK en de VS, maar een Expert Group onder leiding van de voormalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright constateert in haar aanbevelingen aan de NAVO voor het nieuwe Strategisch Concept: “Nato is a regional, not a global

organisation" en voegt eraan toe: "Compared to its first decades, Nato between 2010 and 2020 is likely to appear less on the central stage of global affairs" (NAVO 2010). Zoals eerder in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, is veiligheid een complex onderwerp geworden, met gevarieerde bedreigingen en noodzakelijke betrokkenheid van een brede variëteit aan organisaties en disciplines.

De belangrijkste pijler van buitenlandbeleid, zoals dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken werd bedreven, het Atlantisch bondgenootschap, boet aan betekenis in. Een vijand die herkenbaar en zichtbaar genoeg is om alle bondgenoten samen te binden, is simpelweg niet in zicht. Als Rusland een van zijn machtigste wapens inzet – het dichtdraaien van de gaskraan – kunnen NAVO-militairen die kraan niet simpelweg gaan opendraaien. En als NAVO-militairen optreden, zoals in Afghanistan, worden ook zij afhankelijk van vele andere actoren. Ook daarin voorzagen de draaiboeken van een defensiealliantie niet. Daar waar het om veiligheidsaspecten van criminaliteit, terrorisme, klimaat, financiële stabiliteit, energiezekerheid gaat, welke als risico allemaal hoger worden ingeschat dan een militaire aanval, daar is het vlechtwerk van Europese verdragen, afspraken en mechanismen veel pregnanter en invloedrijker aanwezig dan de NAVO ooit zou kunnen bewerkstelligen.

Ten slotte had de NAVO in het verleden voor Nederland nog een andere, specifiek politieke functie, namelijk als het instrument bij uitstek om de VS bij Europa betrokken te houden. De VS golden als een soort *European balancer*. Vanuit de geschiedenis van eeuwenlange neutraliteit en het abrupte einde ervan in 1940 zat dat diep: Nederland wilde niet worden weggedrukt door de Europese 'grootmachten' en daarom waren er altijd nog de VS. Dat land en niemand anders stond uiteindelijk garant voor Nederlandse veiligheid. Te midden van alle idealisme over een supranationaal Europa waarbinnen grote Europese lidstaten zouden kunnen worden getemd in een communautair rechtsstelsel, was er die harde *realpolitische* kant van buitenlandbeleid: de VS die over ons waakten. Dat was een anker en maakte van Nederland een trouwe bondgenoot. Maar dat is voorbij.

3.1.2 EUROPA ALS MACHTSBLOK...

De EU is door haar omvang en commerciële, economische en financiële impact een factor van betekenis in de wereld. Het gemeenschappelijke externe handelsbeleid vormt dan ook een essentieel onderdeel van het buitenlandbeleid van de EU. De EU is als enige internationale organisatie volwaardig lid van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en van de G-20.

Met de totstandkoming van een Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) in het begin van de jaren negentig werd een poging gedaan om de kracht en de verantwoordelijkheden van de EU in de wereld een plaats te geven in

het tot dan toe veelal economisch georiënteerde samenwerkingsverband. Cruciaal hierbij was en is het besef dat de lidstaten gezamenlijk zelf een speler zijn op het wereldtoneel en dus verantwoordelijkheden hebben en dat een sterkere aanwezigheid van 'Europa' op het internationale toneel vereist was. De fundamentele vernieuwing in het Verdrag van Maastricht is dat de lidstaten gezamenlijk een formele verantwoordelijkheid dragen, waarbij overigens de oude bevoegdheden blijven bestaan (Van Middelaar 2010: 14).

Een belangrijk onderdeel van het GBVB betreft het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Dit kreeg momentum met de nadere invulling van de in 1997 overeengekomen 'Petersbergtaken', waarin de EU de ambitie uiteenzette om zich in te zetten in humanitaire en reddingsoperaties, *peacekeeping* en *peacemaking* (Van Eekelen 2006; AIV 2003). In 1999 werd besloten tot de oprichting van multinationale, snel inzetbare EU-*battlegroups*. Vervolgens werd in december 2003 de Veiligheidsstrategie *Een veiliger Europa in een betere wereld* aangenomen (Raad van de EU 2003) en werd in 2004 het Europees Defensieagentschap (EDA) opgericht met het doel het defensievermogen van de EU te vergroten. Tot op heden is de EU actief geweest in 24 vredesoperaties en missies in zo'n vijftien landen, zowel aan de oostgrens van de EU, als in Afrika (Raad van de EU 2010). Het betreft hier met name operaties in het lagere geweldsspectrum (politietaken, opbouw van de rechtsstaat, enzovoorts).

Ondanks de stappen voorwaarts blijft de praktijk van het GVDB achter bij de ambities die de lidstaten zich hadden gesteld (Klem 2010). De belangrijkste factor hiervoor is dat de lidstaten (nog steeds) zeer terughoudend zijn waar het de overdracht van bevoegdheden op het terrein van veiligheid en defensie betreft. Dit geldt ook voor Nederland, dat hier ambivalent tegenover staat (zie voor een uitgebreide analyse van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid: Klem 2010).

Desalniettemin zijn de gevolgen van de opkomst van nieuwe machten ook ingrijpend voor Europa. Niet alleen de relatieve machtsbasis van Europa neemt af, maar ook de absolute. Weliswaar is de omvang van de EU met de uitbreiding naar 27 lidstaten in sommige opzichten toegenomen en is het gezamenlijk bnp van de EU op dit moment groter dan dat van de VS, en het 'opgetelde' militaire apparaat na dat van de VS het meest omvangrijk, maar de EU is geen staat met het daarbij behorend instrumentarium. De macht van Europa kan nog verder afnemen door de combinatie van een vergrijzende bevolking en dure sociale zekerheid met het gebrek aan Europese eenheid. In geopolitieke zin hebben de Europese landen zich niet zodanig georganiseerd dat zij als 'statelijke' partij tegenwicht kunnen bieden aan China of de VS. Er bestaan in wezen geen unitaire economie of geïntegreerd Europees leger. De economische en monetaire macht van Europa is, met andere woorden, niet vertaald in politieke invloed op het wereldtoneel. Maar

de externe druk om in geopolitieke zin belangen veilig te stellen neemt toe. En de risico's om in een G-2-wereld waar de VS en China de uiteindelijke knopen doorhakken, uit het centrum van internationale besluitvorming te worden weggedrukt, worden zichtbaarder. Minister Verhagen pleitte daarom tijdens de Bilderberg-conferentie op 6 februari 2010 voor "de EU als derde politieke machtsfactor naast de VS en China op het wereldtoneel" (Verhagen 2010).

Europees beleid manifesteert zich in vele gedaantes: soms zijn het ad-hoccoalities (bijvoorbeeld in de kwestie Iran), soms gaat het om een kerngroep (bijvoorbeeld het monetaire beleid). In de internationale arena manifesteert de EU zich met name als *soft power* (Nye 2004). De Unie streeft ernaar een wereldmacht te zijn die invloed uitoefent op basis van waarden die Europa als fundamenteel beschouwt: deze invloed uit zich onder andere in het gegeven dat Europese regels en voorschriften in toenemende mate door niet-Europese landen worden toegepast als gevolg van handelsbetrekkingen, ontwikkelingssamenwerking en de disciplinerende werking van het nabuurschap (Laïdi 2008; Bindi 2010).

3.1.3 … EN EUROPA ALS NETWERK

Binnen de EU is er sprake van een complex en gedifferentieerd stelsel van formele en informele instellingen en wetgevende en implementatieprocedures die per subterrein en onderwerp verschillen. Expertgroepen, raadswerkgroepen en comitologie, waaraan ook vertegenwoordigers van de lidstaten deelnemen, nemen een belangrijke plaats in. Verdergaande Europese integratie en het ontstaan van een veelheid aan formele en informele Europese netwerken hebben ertoe geleid dat de vakdepartementen, en ook uitvoerende instanties en decentrale overheden, een eigen arena hebben gevonden. In het bijzonder vakministers en ambtenaren van vakdepartementen treden rechtstreeks in contact met hun buitenlandse collega's (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009). De wisselwerking tussen deze netwerken van deskundigen en de Europese Commissie leidt tot regelgeving die vervolgens via de jurisprudentie van de rechterlijke macht weer zijn weg vindt in het nationale domein. Europeanisering van het beleid voltrekt zich hier minder op het niveau van de *politics,* en meer op het niveau van beleid (Sabel en Zeitlin 2008). In de sfeer van de comitologie handelen deskundigen veelal op basis van eigen inzicht en bevinding van zaken, veel minder met vastgelegde mandaten (Brandsma 2010). De integratie gaat hier dus soms veel verder dan in de 'politieke ruimte' wordt waargenomen, laat staan wordt geëxpliciteerd (Princen en Yesilkagit 2005).

Sinds de jaren negentig besteedt de Europese Commissie actiever aandacht aan niet-statelijke actoren en initiatieven ontplooid om deze actoren op het EU-niveau te betrekken (Europese Commissie 1997; 2001). Voor beleidsvoorbereiding put het apparaat van de Europese Commissie gretig uit de kennis en inzichten van deze

netwerken. Waar de vertegenwoordiging van de sociale partners sinds de jaren negentig in de Europese besluitvormingsprocedures geïnstitutionaliseerd is, heeft de Commissie op andere beleidsterreinen financiële middelen beschikbaar gesteld. Zo kent de Commissie jaarlijks meer dan 1 miljard euro rechtstreeks toe aan ngo's (Europese Commissie 2000). Tevens heeft zij doelbewuste pogingen ondernomen om formele platforms te creëren waar niet-statelijke actoren en ngo's afkomstig uit de lidstaten zich kunnen verenigen. De bijdrage die deze actoren kunnen leveren aan de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving en zachtere vormen van samenwerking, zoals vrijwillige coördinatie (de open-coördinatiemethode) worden erkend. De Commissie streeft er tevens naar om relevante multinationals te betrekken bij de processen die in Brussel plaatsvinden. Niet-statelijke organisaties vervullen (al dan niet in netwerken) in Brussel diverse rollen, waaronder die van controleur, ondersteuner, expert, verschaffer en verspreider van informatie, politiek activist en beslechter van geschillen. Besluitvorming vindt dan ook plaats op basis van een geïnstitutionaliseerde dialoog (AIV 2006b).

Aldus is een 'ander' en zoveel moeilijker grijpbaar Europa ontstaan – namelijk dat van de professionele netwerken kriskras door Europa heen lopend, met allerlei vertakkingen ver daarbuiten. Een treffend voorbeeld van een complex netwerk is het Nederlandse energiebeleid, waarbij naast de nationale overheid de Gasunie en het bestuurlijk complex Groningen een rol spelen. Zo hebben Gasunie en GasTerra (beide bv's met een publieke taak en overheden als aandeelhouders) met de Rijksuniversiteit Groningen en het Russische Gazprom in 2003 het Energy Delta Institute opgericht. Buitenlanders en vooral Russische ingenieurs worden hier verder geschoold in *international energy business*. Bovendien participeert de staatsonderneming Gasunie intussen in het gasleidingproject Nordstream en heeft zij een uitgebreid, bestaand gasleidingnet in Duitsland gekocht. Dit complex heeft deels een inbedding in de EU-structuur (interne markt), deels ook weer niet (extern energiebeleid). Er zijn verschillende ministeries bij betrokken (Algemene Energieraad en Adviesraad Internationale Vraagstukken 2005). Hoewel de mogelijkheid van een interdepartementale overlegstructuur reeds in de Memorie van Toelichting 2006 van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt genoemd (TK 2005-2006, 30 300 V, nr. 2: 39), blijft het in de memorie voor 2010 nog steeds bij de constatering dat "consistentie in de Nederlandse inzet op de bilaterale, Europese en multilaterale niveaus van groot belang [is], met name om in de richting van de energierelevante landen tot een effectieve en samenhangende benutting van deze instrumenten te komen" (TK 2009-2010, 32 123 V, nr. 2: 88-89).

Deze netwerken reiken dus verder dan de *civil society,* want veel nationale autoriteiten zijn onderdeel geworden van het Europese bestuur. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) bijvoorbeeld is een Nederlandse toezichthouder, maar via de Europese organisatie – nog altijd enigszins informeel van karakter – zorgt zij voor europeanisering van normen. Het Europese netwerk van deze markt-

autoriteit, CESR, is in feite onderdeel van het Europese bestuur geworden. Het netwerk van privacy-toezichthouders vanuit de verschillende lidstaten vervult een vergelijkbare rol, net als het netwerk van Europese mededingingsautoriteiten en rekenkamers.

In de media zijn deze netwerken veelal niet zichtbaar. Er is nu eenmaal geen Europese taal, geen Europese regering en geen Europese natie. Voor zover de media voertuigen heten te zijn voor de omgang van de natie met zichzelf, zijn het ook bij uitstek nationale media. Illustratief is hoezeer juist media vasthouden aan de klassieke indeling binnenland-buitenland, waarbij alles buiten Nederland buitenland is en alles daarbinnen binnenland. In andere lidstaten is dat niet anders.

Het fenomeen van Europese netwerken heeft verregaande consequenties die zich onttrekken aan het zicht van het publieke debat, maar daarom niet minder betekenisvol zijn. Er is sprake van *multilevel governance* waar beleid tot stand komt door interactie tussen statelijke actoren (op nationaal, regionaal en lokaal niveau) en niet-statelijke actoren (Hooghe en Marks 2001). Dit biedt interessante mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding, waar veel systematischer en strategischer werk van valt te maken dan tot nu toe gebeurt (WRR 2007b; Dijstelbloem et al. 2010).

3.1.4 NIEUWE ROUTE

De Europese combinatie van bescheiden machtsblok en betekenisvol netwerk waarbinnen Nederland zich bevindt, maakt de klassieke redenering van de NAVO als veiligheidspijler en Europa als welvaartspijler van Nederlands buitenlandbeleid achterhaald. De NAVO kan die centrale functie niet meer vervullen en Europa voldoet niet langer aan het beeld van een pijler waarop een huis rust: wij zitten er namelijk middenin. Deze constatering spreekt niet vanzelf en de consequenties ervan zijn nog lang niet getrokken.

In de afgelopen jaren zijn grofweg drie routes gesuggereerd om consequenties te verbinden aan het wegvallen van de twee vaste pijlers en verankering te vinden in de nieuwe werkelijkheid. De eerste route was het tot op zekere hoogte ontkennen van de veranderingen en vasthouden aan het vertrouwde; in de woorden van de voormalig minister van Buitenlandse Zaken in 2008: “Veranderende wereld, vaste waarden.” Nederland laat zich daarbij als vanouds leiden door verbondenheid met de EU, de NAVO en de VN, omdat deze drie kaders “richting geven aan het Nederlands buitenlands beleid” (Verhagen 2008: 512). Hierin levert als vanouds de EU primair welvaart, de NAVO veiligheid en de VN mondiale *governance*. Zo’n koers houdt echter weinig rekening met de permanente crisis van internationale instellingen – gesymboliseerd in de tanende representativiteit van de Veiligheidsraad – en evenmin met het feit dat Nederland kleiner is in een nieuwe wereld van opkomende machten (Colijn 2007).

Een enkeling bepleitte daarom een alternatieve route en wel een terugkeer naar een vooroorlogse 'zelfstandigheidspolitiek'. Nu Europa als communautaire belofte lijkt te zijn verdwenen, de rol van de NAVO is gereduceerd, Nederland toch al afstand heeft moeten doen van de 'grote politiek' en in de EU van 27 leden sowieso een maatje kleiner is geworden (Tromp 2004), is terugkeer naar de vooroorlogse situatie van afzijdigheid dan de voor de handliggende route. Nederland dus weer als klein land met enkele morele manifestaties als voorbeeld voor de anderen. Toen hij dit schreef keek Tromp met een schuin oog naar Zwitserland. Aan zelfstandigheid wordt, blijkens debatten in het parlement, inderdaad gehecht.

Maar zelfstandigheidspolitiek als overkoepelend adagium is ook een ontkenning van de 'verbinnenlandisering' van Europa en de verwevenheid van internationale betrekkingen. Alsof staten in Europa nog gewoon soevereine bevoegdheden hebben, zoals vóór de Tweede Wereldoorlog en vóór de technologische en economische ontketening vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Aan alle kanten zijn wij deel van Europa en zelfs landen die geen lid zijn van de EU, zoals Noorwegen en Zwitserland, hebben weinig andere keuze dan zich aan het vlechtwerk van regels en afspraken van 'Brussel' te conformeren, en investeren hier ook in. Zo is Zwitserland inmiddels onderdeel van het Schengen-gebied. En er is geen enkele politieke partij in Nederland die bereid of in staat is om zo'n autonome route te bepleiten en vorm te geven, ondanks alle harde woorden die aan 'Brussel' met enige gretigheid worden besteed. De Partij voor de Vrijheid (PVV) kwam er in haar verkiezingsprogramma 2010 nog het dichtst bij door te pleiten voor afschaffing van 'Schengen', afschaffing van het Europees Parlement en 'stoppen met jaarlijkse miljardenafdrachten aan Brussel'. De economische verwevenheid van Nederland met de EU is inmiddels immers zo gegroeid dat de Nederlandse export naar de EU bijna 50 procent van het bbp bedraagt, en die van de import 34 procent (zie bijlage 1).

Het meest voor de hand liggend is dan ook een derde route naar constructieve verankering in de nieuwe werkelijkheid. Dit alternatief is een oriëntatie op dat wat voor een deel feitelijk al binnenland is: Europa. Dat betekent niet simpelweg de rest van de wereld laten voor wat het is, maar het betekent wel een heroriëntatie. Het betekent Europa – de Unie, de eurogroep, 'Schengen' en andere verbintenissen – aanvaarden en hanteren als onze centrale politieke arena buiten Nederland. En het betekent ook Europa benutten als belangrijkste schakel naar het mondiale niveau (Rood 2010). Vooral vanuit de traditionele reflex van Atlantisch geborgde veiligheid en Europees geborgde welvaart betekent zo'n route nogal wat voor het Nederlandse buitenlandbeleid.

3.2 EUROPA ALS POLITIEKE ARENA

Het benutten van de mogelijkheden die Europa biedt, lijkt de manier bij uitstek om het eigen beleid productief te maken. De moeilijkheid is echter dat Europa op sommige beleidsterreinen communautair is en op andere ook weer niet. Dat het met één stem spreekt en ook weer niet. Er is politieke strijd tussen lidstaten, partijen en denkrichtingen over de vraag aan welke betekenis voorrang moet worden gegeven. Die strijd is open en onbeslecht. Dat hoort erbij en dat is geen toeval. Het valt af te leiden uit een aantal denkcategorieën – historische, culturele, economische, politieke, juridische – die inherent zijn aan het Europese integratieproces.

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen drie 'sferen' waarin de Europese staten hun verkeer hebben georganiseerd, volgens de benadering van Van Middelaar (2009). Deze sferen omvatten elkaar als concentrische cirkels; elke sfeer heeft eigen principes van beweging en ordening; elk heeft eigen regels en omgangsvormen, aflopend op de geweldsschaal van oorlog en dreiging met geweld tot veto en stemming bij meerderheid; elk kenmerkt zich door een zelfbeeld en een publiek.

Ten eerste de buitenste sfeer. Deze vindt haar (onscherpe) afbakening in geografie en geschiedenis. In ons eerder geschetste hybride wereldbeeld neigt deze sfeer naar de geopolitieke benadering. Zij bevat het voltallige gezelschap van soevereine *staten op het continent* en stond eeuwenlang bekend als het 'Europese concert'. Beweging komt hier uit het najagen van eigenbelang door de staten; ordening komt hier vooral voort uit een machtsbalans en territoriale grenzen. De machtsbalans was de dragende ongeschreven regel van het stelsel. Deze werd door elke oorlog of oorlogsdreiging doorbroken en diende dan dankzij onderhandelingen, concessies en compromissen op een vredescongres à la Wenen 1814-1815 te worden herschikt. Territoriale grenzen vormden er een zichtbare uitdrukking van. Tot op heden spelen de verhoudingen tussen de staten op het Europese continent zich voor een deel af in dit puur politieke milieu van machtsbalans, oorlog en grensconflict. Men denke aan het conflict tussen Kroatië en Slovenië over hun grenzen in de Adriatische Zee, of de recente spanningen tussen Nederland en België over de toegang van Antwerpen tot de Noordzee – actueel sinds 1585. Het recht heeft in de buitensfeer een plaats als volkenrecht, dat niet in de laatste plaats het recht van oorlog en vrede omvat.

Ten tweede de binnenste sfeer. Deze sluit nauw aan bij het netwerkperspectief in ons hybride wereldbeeld. Deze sfeer is het product van een stichtingsakte uit 1951 (Verdrag tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal). Zij doopte zichzelf *Gemeenschap*. Zij bestrijkt een juridisch afgegrensd, maar zich steeds uitbreidend handelingsterrein van de deelnemende staten. Haar interne

bewegingsprincipe is een idee van de toekomst, het 'Europese project'. Ordening en houvast komen van het tussen de staten gesloten verdrag. Het hoofddoel van de oprichters was een radicale breuk met de machtspolitiek *à l'ancienne*. De gedachte aan Europese vrede werd verbonden met het indammen van de diplomatie. De oprichters oordeelden dat Europa niet kon ontstaan uit een botsing van nationale belangen; deze waren stellig te hevig, de wonden van de laatste oorlog te rauw. Dus probeerden zij zich tot op zekere hoogte buiten de wereld van de nationale staten te plaatsen. In onderscheid met eerdere vredesverdragen voorzag het stichtingspact daartoe in onafhankelijke Europese instellingen, een Hoge Autoriteit (later: Commissie) en een Hof. Ook kwam er een Parlementaire Vergadering (later: Europees Parlement).

Ten derde de tussensfeer. Deze ontstond ten tijde van de stichting van de Gemeenschap, onmiddellijk en onverwacht, tussen de Brusselse binnenwereld en de continentale buitensfeer in. Deze tussenwereld bleef lang ongezien en was niet goed in juridische termen te vatten. Vandaar wellicht dat zij geen naam heeft gekregen. Toch is zij cruciaal. Het is de tussensfeer van de *lidstaten samen*. De landen die lid werden van de Gemeenschap ontdekten gaandeweg dat zij een eigen club waren in de wereld, dat zij belangen deelden, dat zij soms tegen heug en meug samen moesten optrekken. Het sterkste ordeningsprincipe in deze sfeer is het lidmaatschap, maar ook de machtsbalans en het recht spelen een rol. Beweging ontstaat hier (net als in de buitensfeer) uit ieders najagen van het nationaal belang, maar ook (daar zit de verrassing) uit een groeiend besef van gezamenlijke belangen. Deze sfeer is een tussenwereld naar eigenschappen, nu eens overlappend met de buitensfeer, dan weer met de binnensfeer. Het is ook een tussenwereld naar functie; haar rol is te verbinden, relaties te leggen, gebeurtenissen op te vangen, overgangen te maken.

Uit de geschiedenis van zestig jaar Europese integratie kan men de conclusie trekken dat de tussensfeer geen overgangsfase is tussen buiten en binnen, maar zich steeds sterker zal blijven formaliseren. Dit is een uitdrukking van het dubbele feit dat de lidstaten niet verdwijnen, maar er evenmin onderuit kunnen *in gezamenlijkheid* hun Unie te besturen. Nederland moet het metier in deze tussensfeer in zekere zin nog leren. Niet voor niets was, om het beeld aan het begin van dit hoofdstuk nog even op te pakken, het Directoraat-Generaal Politieke Zaken niet op de EU, maar op de NAVO gericht, en was het Directoraat-Generaal Europese Zaken gericht op de EU als communautair stelsel in wording. Het metier van de tussensfeer vraagt echter om een politiekere Europese benadering. De interne onderhandelingsdynamiek is als een tafel waar alle EU-leden samenkomen, zaken doen en vanwege de gelijktijdigheid van allerlei deelonderhandelingen en de reeds onderling vervlochten belangen niet van tafel kunnen stappen zonder daarvoor een hoge (economische en politieke) prijs te betalen. Belangrijker dan de formele besluitvormingsregels (veto of meerderheid?) is het gegeven dat

men samen aan een tafel zit waar de dingen, vanwege de band van het verdrag, tot gedeeld probleem worden gemaakt en het vinden van een oplossing een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt. Onder druk komt er, welke formele procedure ook, altijd een besluit uit. De sleutel tot invloed ligt in de vaardigheid van problemen gedeelde problemen te maken. Het metier in deze tussensfeer is niet alleen, en zelfs niet primair, een kwestie van vaardigheden in het openbaar bestuur. Ook de burger zal moeten leren dat de spanning tussen aspiraties tot gezamenlijkheid en behoefte aan eigenheid binnen de Unie blijvend is en inherent aan de constructie. Deze spanning is geen bewijs van falen, maar biedt juist kansen tot grotere betrokkenheid. Het betekent ook dat het onproductief is de discussie te kaderen in de tegenstelling 'meer' of 'minder' Europa – een politieke arena is een politieke arena (WRR 2007b; Van Middelaar 2009).

3.3 EUROPA ALS SCHAKEL NAAR HET WERELDTONEEL

Van een gedroomde *New World Order* na de ondergang van de Sovjet-Unie is het niet gekomen. In plaats daarvan leven wij in een chaotischer en onzekerder wereld. Bij onverwachte crises en gebeurtenissen is Europa vaak onze eerste buitenlandpolitieke vluchtheuvel. Soms met enig succes, bijvoorbeeld in de financiële crisis van 2008.

De 'nieuwe' geopolitiek vereist een krachtiger en eensgezinder Europa, dat 'statelijk' kan optreden. Zonder een krachtiger schakel Europa naar de rest van de wereld overkomt ons die wereld. Een krachtiger Europa is in een veranderde geopolitieke wereld derhalve ook een Nederlands belang. Hier zijn direct onze veiligheid, welvaart en welzijn in het geding. Ter illustratie:

- Rusland blijft actief in de 'post-Sovjet-ruimte'. Men stelle zich voor dat in de zomeroorlog tegen Georgië niet toevallig Frankrijk met president Sarkozy dienstdoend voorzitter was geweest van de EU maar een kleine andere lidstaat. In plaats van het – in dit geval: gelukkige – toeval is het geruststellender wanneer er in zo'n geval een krachtiger Unie bestaat.
- De VS handelen evenmin steeds in het belang van Europa. Hoeveel gemakkelijker was het niet geweest wanneer de Unie – of in elk geval de drie grote EU-lidstaten – aan de vooravond van de Irak-oorlog eenzelfde lijn had kunnen/ moeten volgen en daarmee matigend had kunnen inwerken op de VS?
- De bijna rampzalige crisis in het internationale financiële stelsel heeft de VS begrotingstekorten gebracht. Die kunnen slechts worden gereduceerd door inflatie of door besparingen. Europa – in dit geval euroland – dient het Amerikaanse beleid te beïnvloeden, en als dat niet lukt althans de schade ervan hier te beperken. Dat kan alleen met gezamenlijk en samenhangend (euro-) Europees beleid.
- China steunt zijn exportmacht met de eigen munt. Het hanteert voor de industriële productie eigen duurzaamheidscriteria. Het gesprek hierover vanuit

Europees belang heeft alleen gewicht en betekenis wanneer Europa als Unie optreedt, gewapend met instrumenten om onderhandelingen ook te kunnen beïnvloeden en te komen tot het gewenste compromis.

De EU is voor Nederland ook het kanaal voor het bevorderen van onze verlengde nationale belangen. Het betreft vraagstukken waar het lastiger is geworden om buiten Europa om enig verschil te kunnen maken. Of het nu gaat om energiezekerheid en klimaat, financiële stabiliteit, voedselzekerheid of opbouw van rechtsorde – in meerdere of mindere mate is de Europese omgeving de eerste lijn om belangen te borgen en waarden te bepleiten. Dat kan lopen via de formele Europese instituties en anders via gelegenheidscoalities. Het Nederlandse milieu- en energiebeleid is van dit laatste een schoolvoorbeeld (vgl. Kanie 2003).

De Europese macht op het wereldtoneel is beperkt – de onderhandelingen tijdens de klimaatconferentie van Kopenhagen 2009 zijn er een actueel voorbeeld van –, maar alternatieven zijn er niet. Als druk op een land in het Midden-Oosten gewenst wordt, is het Europese 'wapen' van de handelsakkoorden krachtiger dan de retoriek van een individuele lidstaat; als er gesproken wordt over CO_2-heffingen op import, is 'Brussel' de handelende partij; als er onrust is aan de grenzen, telt alleen het Europese instrumentarium. Poolse douaniers aan de Wit-Russische grens zijn dan Europese douaniers, de Spaanse kustwacht is dan Europese kustwacht. De lijst is naar believen uit te breiden.

Deze constatering noopt evenwel tot een zekere mate van bescheidenheid. Want inherent aan het politieke netwerk Europa is de moeizaamheid om tot gezamenlijke acties en standpunten te komen. De EU is geen statelijke actor, laat staan een grootmacht. Wil Nederland hier een constructieve rol in spelen, dan vereist dit een specifiek register van vaardigheden en een specifiek instrumentarium.

3.3.1 EXTERN BELEID IN HET VERDRAG VAN LISSABON

Gedurende de verdragsonderhandelingen over het Verdrag van Lissabon (tot 18 juni 2004 over het Grondwettelijk Verdrag) ging veel aandacht uit naar het Europese buitenlandbeleid.

De drie belangrijkste institutionele wijzigingen in dit opzicht zijn:

1. de instelling van een vaste Voorzitter van de Europese Raad van regeringsleiders, die de regeringen op één lijn dient te brengen en op zijn niveau de EU in de wereld vertegenwoordigt;
2. de instelling van een Hoge Vertegenwoordiger die twee reeds langer bestaande functies combineert, te weten de politieke functie van Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB en de budgettaire en administratieve functie en mogelijkheden van de Europees Commissaris voor externe betrekkingen, die verant-

woordelijk is voor de representatie van de Europese Commissie in het buitenland. De Hoge Vertegenwoordiger is tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie en vertegenwoordigt Europa in contacten met de ministers van Buitenlandse Zaken;

3. de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), samengesteld uit ambtenaren van de Raad, van de Commissie en diplomaten uit de lidstaten.

Veel van de uitwerking en rolverdeling is nog onduidelijk, maar in potentie beschikt de Unie met deze drie vernieuwingen over een internationaal aanspreekpunt op presidentieel niveau, een 'minister van buitenlandse zaken' en een diplomatieke dienst in wording. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken zou hier alert op moeten zijn, zowel wat de vormgeving als de bemensing betreft. En dan gaat het niet zozeer om het gebruikelijke touwtrekken om een paar 'hoge' posities, maar om aanwezigheid in de kraamkamers van de nieuwe Europese diplomatie, en om bij te dragen aan een nieuwe manier van diplomatie bedrijven. De (toekomstige) beïnvloeding van beleidsdoelstellingen is nu eenmaal eenvoudiger wanneer men eigen mensen heeft. Zonder directe lijnen moet men maar afwachten wat er uit de beleidsmachine komt en, indien het niet naar wens is, intensief lobbyen en allianties smeden met andere lidstaten om de zaak bij te draaien. Derhalve zou de EDEO de komende jaren een human-resources-prioriteit moeten zijn, niet alleen nu de belangrijkste wissels worden aangelegd, maar ook in de nabije toekomst wanneer de organisatie verder evolueert. De dienst kan zich in de toekomst ook bij uitstek lenen om aan taakverdeling en specialisatie te doen.

3.3.2 DE EUROPESE RAAD

De opkomst van nieuwe machtsblokken in de wereld enerzijds en de interne Europese verwevenheden anderzijds dwingen Europese lidstaten telkens weer tot gezamenlijk handelen, met gevolgen voor de politieke arena in Europa zelf en de verhouding tot andere staten en machtsblokken. De huidige financiële kredietcrisis heeft dit proces nog versneld. Een institutionele consequentie van deze ontwikkeling is dat de Europese Raad naar alle waarschijnlijkheid een prominentere plek voor beïnvloeding van Europees beleid zal worden. Internationale politiek van staten vindt steeds meer plaats op het niveau van de regeringsleiders; denk aan de opwaardering van de G-20 van ministerieel niveau – zoals deze sinds de financiële crisis in Azië en Rusland van 1999 bestond – naar het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, of aan de VN-klimaatconferentie van Kopenhagen in december 2009, waar regeringsleiders uit de hele wereld naartoe vlogen.

Het is inmiddels praktijk dat de Europese Raad de Europese stellingname voor de G-20 en de Klimaatconferenties voorbereidt. Deze Raad is immers bij uitstek de

plaats waar én de hoogste executieve macht van de lidstaten én van de Brusselse instellingen – Commissie en voorzitter van de Raad – bijeen zitten, en waar men dus de verbindingen tussen de sferen kan leggen waar zulke buitenlandpolitieke veranderingen om vragen. De regeringsleiders kunnen gemeenschappelijke onderhandelingsstandpunten voor de internationale fora afspreken; bepalen dat bepaalde strategische besluiten nader moeten worden uitgewerkt door de Commissie of een vakraad; of bepaalde personen mandateren om namens de Unie naar buiten toe op te treden. Dit laatste is met name voor de binnensfeer van belang. Zonder een mandaat van de Europese Raad heeft ook de voorzitter van de Europese Commissie – de 'baas van de binnensfeer' – onvoldoende gezag om gesprekspartners in Washington, Moskou of Peking te woord te staan uit naam van de gezamenlijkheid van de 27.

3.4 KONVOOI MET TWEE VLAGGEN

In het vorige hoofdstuk gebruikten wij de metafoor van het vlot op een wildwaterbaan om aan te duiden hoezeer stuurmanskunst aan onbeheersbare krachten wordt blootgesteld. De inbedding in Europa kent daarentegen een stabielere institutionele en politieke inbedding. Voor de plaats van de Unie in de wereld kan men de metafoor gebruiken van een konvooi: een konvooi van 27 schepen dat zijn weg zoekt op de geopolitieke baren. Het beeld is van de nestor van Nederlands denken over Europa, E.P. Wellenstein (2009). Je ziet de 27 schepen voor je, alle met een nationale én een Europese vlag in top. Je voelt hoe zij soms door de wind uiteen worden geblazen, soms dezelfde koers inslaan. Je beseft dat er een verschil is tussen grote en kleine boten, tussen schepen aan de binnen- of de buitenzijde van het konvooi en hun gevoeligheid voor de wind. En wat het publiek niet ziet, maar wat de 27 nationale kapiteins annex regeringen goed weten, is dat hun schepen onder water economisch en monetair stevig met elkaar verbonden zijn.

Met een beeld als dat van een 'konvooi' kan de valse tegenstelling tussen het nationale en het Europese worden doorbroken. Het is zaak in woorden en daden te erkennen dat de Unie een club van lidstaten is die hun onderlinge verhoudingen voor een deel hebben ondergebracht in een institutionele structuur en voor een minstens zo belangrijk deel niet. Dat is de praktijk van de vigerende verhoudingen in de drie Europese sferen.

3.4.1 CONSEQUENTIES VOOR HET HANDELINGSPERSPECTIEF

Het feit dat wij voor de buitenlandpolitiek meer en meer onderdeel uitmaken van een konvooi van 27 landen heeft naast conceptuele ook praktische consequenties. Ten eerste relativeert dit de in het Gemeenschapsdenken lang gekoesterde juridische notie dat lidstaten altijd gelijk zijn. Dit idee is verdedigbaar voor de rol

die de lidstaten hadden en houden in het tot stand brengen van een gezamenlijke markt en aanverwante beleidsterreinen. Daar gaat het immers vooral om zelfbinding van de staten (zij spreken af wat zij niet meer mogen doen, zoals onbeperkte staatssteun verlenen of heffingen aan de grens opleggen), die een 'gelijk speelveld' scheppen voor de actoren van het economische leven, producenten, werknemers, consumenten, enzovoorts. In de Europese buitenlandpolitiek daarentegen zijn het juist wél de staten die als actor optreden, die verantwoordelijkheid nemen. Zij zijn het die de soldaten, mariniers, agenten of rechters uitzenden ten dienste van de veiligheid. In dit geval maakt het dus verschil hoeveel *verantwoordelijkheid* een lidstaat kan en wil dragen.

Moet Nederland zich daar dan verder bij neerleggen? In principe niet, want het aloude uitgangspunt dat een communautair Europa rechten en plichten beter borgt dan het vrije spel der machten, geldt voor een kleine lidstaat onverminderd. Het maakt juist dat Nederland in geen enkel ander forum zo slagvaardig en invloedrijk kan opereren als in de EU. De juridische architectuur moet Nederland derhalve blijvend ter harte gaan. In de praktijk zal het evenwel onverstandig en wereldvreemd zijn om alle kaarten op het communautaire instrumentarium te zetten, want dat zou leiden tot onnodige teleurstellingen en gebrek aan beïnvloedingskansen in de totstandkoming van Europees (extern) beleid. Bilateraal beleid en beïnvloeding van opinies in andere lidstaten kunnen soms aanzienlijk effectiever zijn.

Het betekent onder meer dat een bijzondere aandacht voor de groten gerechtvaardigd is. Immers, in een politieke arena tellen invloed en gewicht. Wanneer Frankrijk, Duitsland en het VK op dezelfde (buitenlandpolitieke) koers zitten, varen alle die kant op. De belangen en opvattingen in Parijs, Berlijn en Londen zijn doorgaans zo verschillend, dat als zij het eens worden – opnieuw: in de buitenlandpolitiek – dit voor Nederland trouwens bijna zonder uitzondering ook goed is. Nederland kan nog een stap verdergaan om de belangrijkste landen te beïnvloeden, door slechts in hoge nood af te wijken van een consensus. Daarmee wordt in de praktijk zichtbaar wat het betekent om de Europese arena als de dominante (buitenland-)politieke arena te beschouwen.

Ten tweede vraagt de metafoor van het konvooi ook in Europees verband speciale aandacht voor de (andere) *buurlanden*. Wie vaart naast ons? Het samenwerkingsverband van de Benelux heeft goede momenten gekend, maar verkeert momenteel in een dal. Gezien de uiteenlopende politieke culturen in met name Nederland en België moet men er geen wonderen van verwachten, maar toch: ook Frankrijk en Duitsland hebben veel minder met elkaar gemeen dan wel wordt voorgesteld; de kracht van hun relatie berust op het wederzijdse besef zonder de ander geen beslissende stappen in de Europese politiek te kunnen zetten. Voor de Benelux geldt derhalve het adagium: ook een verstandshuwelijk kan vruchtbaar zijn. De

onuitroeibare neiging om België in zondagspreken te prijzen, maar in de praktijk niet als volwaardige partner te beschouwen, heeft simpelweg invloed gekost. Want alle interne verdeeldheid van België ten spijt, geldt het binnen de EU als een consistente, betrouwbare en vaardige partij. Vooraanstaande Belgische (oud-)politici hebben in Europa doorgaans een uitstekende reputatie. Het is een reputatie die in Nederlandse defensiekringen vaak hoofdschuddend wordt gadegeslagen, want nooit loopt België voorop als het gaat om expeditionaire militaire inspanningen. Maar voor de reputatie binnen Europa is dat, zo maakt dit duidelijk, slechts één element – en ook niet meer. Het andere buurland, Duitsland, vergt een gevarieerdere en intensievere aandacht dan thans het geval is. Wie realiseert zich dat na de VS-Canada het duo Duitsland-Nederland het economisch meest verweven statenpaar in de wereld is (Auswärtiges Amt 2010)? Anders dan in Canada waar dit sinds jaar en dag tot strategisch beleid aanleiding geeft, ontbreekt het hier aan beleidsvisie. Beïnvloedingsmogelijkheden dienen zich ook buiten de klassiek-statelijke routes aan. Grote invloedrijke deelstaten grenzen aan Nederland: zij worden wel waargenomen in Arnhem, Maastricht, Assen en Groningen, maar veel minder daar waar het zoveel betekenis zou hebben, in Den Haag.

3.4.2 NATIONALE EN EUROPESE AMBITIES

Europese en Nederlandse ambities kunnen samengaan, maar dat is niet noodzakelijk. Wij staan niet aan de vooravond van een 'federale sprong'. Om die reden zal gezamenlijk buitenlandpolitiek optreden niet kunnen worden afgedwongen met regels en meerderheidsstemmingen, zoals de binnensfeer die in voorraad heeft, maar een kwestie blijven van afstemming en dialoog, van gezag van leiders onder druk van de omstandigheden, en van soms harde politieke druk, elementen waar de tussensfeer voor is uitgerust. Derhalve vaart er ook over tien jaar niet één Europees schip van staat op de geopolitieke baren, noch 27 schepen met alle een eigen koers, maar een Europees konvooi van 27 boten, dat ten opzichte van het heden waarschijnlijk wel een steviger gedeeld strategisch richtinggevoel zal hebben ontwikkeld.

Het wenkend perspectief schuilt in de balans. Het is staande praktijk en voor een lidstaat legitiem om de Europese werkingssfeer te benutten voor het verwezenlijken van eigen doelen. Men kan dit doen door in onderhandelingen sterk te hameren op het *eigen* belang; denk aan de wijze waarop Nederland sinds vijftien jaar opereert in het debat over de nettobetalingspositie ('strategie-Zalm') (TK 1998-1999, 21 501-20, nr. 83). Men kan dit ook doen door de eigen belangen te presenteren als gezamenlijke, Europese belangen; denk aan de wijze waarop Nederland als open handelseconomie in de jaren vijftig leidend was bij het oprichten van een gemeenschappelijke markt ('strategie-Beyen') (Weenink 2005). Met beide strategieën kan resultaat worden behaald, maar de tweede heeft ten

minste één belangrijk voordeel; wanneer de eigen wens succesvol wordt vertaald in een Europese verdragstekst of beleidsdoelstelling, ligt het resultaat voor lange tijd vast. De juridische vervlechting in de binnensfeer geeft een grote stevigheid. Daarentegen moet een nationaal (financieel of ander) voorstel in elke onderhandelingsronde opnieuw worden veiliggesteld, of moet een bepaalde nationale uitzondering op Europees beleid permanent worden verdedigd tegen juridische en politieke druk zich naar de regels te voegen.

Frankrijk is er vanouds het beste in geslaagd de eigen belangen als Europese belangen neer te zetten. Jacques Delors vertelt in zijn memoires hoe president Mitterrand (1981-1995) in de Europese Raad, juist wanneer hij een punt ter sprake bracht waar hem om nationale redenen veel aan gelegen was, bijvoorbeeld een Frans technologieproject, zijn interventie begon met: "*Nous les Européens*, wij Europeanen, wij hebben ongetwijfeld alle belang bij..." (Delors 2004: 240). Ook voor Nederland is de Europese arena de meest geschikte ruimte om aan verwezenlijking te werken, mits Nederland in staat blijkt prioriteiten te identificeren met de daarbij behorende ambities. Er zijn tal van voorbeelden van nieuw (integratie-)beleid dat tot stand kwam door enerzijds de druk vanuit een of meer lidstaten, anderzijds door de roep om europeanisering vanuit de binnensfeer. De EU stelt ons ook in de gelegenheid om onderwerpen te adresseren die wij vooralsnog van minder belang achten, of niet meer zelf willen doen. Zonder de impuls vanuit de staten beweegt de EU niet, maar zonder een institutionele vervlechting ontstaat er geen stevigheid. De combinatie is beslissend.

'Europese' initiatieven komen niet alleen uit de instellingen van de Unie. Wanneer de Unie beleid ontwikkelt waar 'Den Haag' niet op zit te wachten, is dit niet de schuld van 'Brussel', maar hebben de (overige) lidstaten tegen de vernieuwing onvoldoende weerstand geboden. Immers, hoewel individuele beleidsmaatregelen nog wel eens bij meerderheid passeren, kan de ontginning van geheel nieuwe beleidsterreinen niet dan bij consensus van de 27 plaatsvinden.

Is zo'n Nederlands-Europese agenda voldoende ontwikkeld? Weet een doorsnee parlementariër met welke ambities Nederland in Europa concreet aan de slag is? Tegenwoordig wekt men de indruk vooral afwachtend te zijn en bedreigingen te zien. De Haagse focus sinds de jaren negentig op de nettobetalerpositie heeft dit beeld ook bij de partners vastgezet. Vaak is het een kwestie van onderhandelingsstijl. Een verdediging van een generieke verlaging van het budget op bepaalde posten (bijvoorbeeld landbouw), in termen van een gezamenlijk Europees belang (bijvoorbeeld natuurbehoud of financiële prioritering van onderzoek), zou hetzelfde doel dichterbij brengen, maar minder kwaad bloed zetten. Omgekeerd zou het actief als Europese zaak uitdragen van bepaalde voor ons interessante niches ook het beeld van Nederland in Brussel positief beïnvloeden. Een lidstaat die initiatieven neemt, die constructieve voorstellen doet, die ideeën

heeft over waar het met de Unie naartoe moet, is in algemene zin een aangenamere gesprekspartner dan een die vooral afwacht, remt en piept. Het betreft een niet te onderschatten mentale omslag. Wie initiatieven ontplooit, verwerft gezag. Een succesvolle verwezenlijking van eigen ideeën zou derhalve een veel bredere uitstraling kunnen hebben. De benadering versterkt de Nederlandse positie in Europees-Brusselse diplomatieke kringen en bevordert het zwak ontwikkelde gevoel bij de nationale publieke opinie dat Europa 'van ons' is (en niet: 'van hen'). Het vereist niet alleen een omslag. Het is ook veel werk, investeren in persoonlijke relaties, mensen kennen en contacten onderhouden; toewijding kortom.

3.5 NEDERLAND IN EUROPA

Buiten de EU zijn er voor Nederland meer internationale organisaties van belang, de NAVO en de VN voorop, maar ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereld Handselorganisatie (WTO), of de prille G-20, waar Nederland tot nog toe onder de noemer *other participants* werd uitgenodigd. Toch is er een kwalitatief verschil. De overige internationale organisaties zijn veelal gespecialiseerde organen en agentschappen, ten dienste van en zich richtend tot de staten. Daarentegen richt de EU zich met rechten en plichten en een verhaal over de politieke toekomst niet alleen tot de lidstaten, maar ook tot hun burgers. Voor de staten wordt zij daarmee in plaats van een dienstbare organisatie deels een concurrent. Zij raakt aan de constitutionele grondslagen van elke lidstaat. Vandaar dat bij nationale politici en bevolkingen de vrees kon ontstaan dat hun land in Europa 'zou smelten als een klontje suiker in de koffie' (Tsjechische premier Klaus), of dat het lidmaatschap het einde zou betekenen van 'a thousand years of history' (Britse oppositieleider Gaitskell). Geen mens heeft ooit gedacht dat toetreding van zijn land tot, bijvoorbeeld, de Wereldgezondheidsorganisatie eenzelfde effect zou hebben. Het is zaak dit verschil in publieke ervaring, de specifiek aan Europa gelieerde emoties en schrikbeelden, serieus te nemen.

3.5.1 SOEVEREIN EN VERWEVEN

De moeilijk grijpbare spanning tussen één en veel, tussen het geheel en de delen, zal in Europa blijven bestaan. Het beeld van de Europese superstaat waarin soevereine lidstaten verschrompelen tot deelstaten (Rozemond 1989) voldoet niet, maar evenmin het beeld van de soeverein samenwerkende staten die hun handen geheel vrij hebben. Deze spanning is voor een deel op te lossen met het onderscheid tussen soevereiniteit als status enerzijds en de soevereine bevoegdheden die daarbij horen anderzijds. De soevereine status van Nederland is niet in het geding, zolang Nederland zichzelf niet opheft. Anders is dat met de soevereine bevoegdheden; die kunnen worden overgedragen aan de EU, zelfs zover dat deze organisatie meer bevoegdheden en competenties heeft dan de nationale staat. De spanning ligt met name in de vraag hoeveel bevoegdheden Nederland zou

moeten overdragen. De meningen verschillen over de juiste balans tussen zoveel mogelijk autonomie en schaalvoordelen van samenwerking.

Het is daarbij van belang te bedenken dat het lidmaatschap van de Unie een constructie is waarbinnen niet alleen op supranationale en intergouvernementele wijze wordt samengewerkt, maar die ook onderdak biedt aan het beginsel van nationale soevereiniteit. Dat ook dat laatste niet mag worden vergeten, blijkt bijvoorbeeld uit de bepaling die mede op Nederlandse instigatie in het Verdrag van Maastricht is opgenomen over de eerbiediging van de nationale identiteit (Couwenbergh 1996: 139). Ook het Verdrag van Lissabon heeft het over eerbiediging van de 'nationale identiteit' en de 'essentiële staatsfuncties', zoals de nationale veiligheid (artikel 4 VEU). Uiteindelijk is daarmee de soevereine status van lidstaten nooit in het geding. Het Verdrag van Lissabon voorziet zelfs in uittreden van een lidstaat (artikel 50 VEU).

Wanneer wij vervolgens voorbij de soevereine status kijken en ons richten op de soevereine bevoegdheden die eruit voortvloeien, dan valt op dat de EU tegenwoordig een steeds dominantere rol speelt, zelfs bij de traditionele '*fonctions régaliennes*'. Financiële regulering is met een eenvormige munt, regulering van financiële markten en controle op nationale begrotingen voor een deel in handen van de EU gekomen. Dat geldt ook voor interne veiligheid, waar recht, wetgeving en politietaken steeds meer door de Europese wetgeving worden beïnvloed. Iets minder is dit het geval voor externe veiligheid, maar toch zijn er ook op dat terrein belangrijke ontwikkelingen. Europese defensie komt met het Verdrag van Lissabon weer een stap dichterbij en hetzelfde verdrag voorziet in de oprichting van een Europese diplomatieke dienst. Ook controles aan de buitengrenzen zijn sinds de Overeenkomst van Schengen (1995) een realiteit.

De keuze van landen om deel uit te maken van de EU is een keuze om als soevereine staten een deel van hun soevereine rechten over te dragen, om zo de mogelijkheden te vergroten om hun lotsbestemming in internationaal verband actief te sturen. Het EU-lidmaatschap vergroot daardoor het handelingsvermogen van de lidstaten, bijvoorbeeld om problemen aan te pakken die zich binnen hun grondgebied voordoen, maar waarvoor het nationale niveau een te laag schaalniveau vormt. Voor dergelijk handelingsvermogen kan het niet anders dan dat autonomie moet worden verminderd om belangen te behartigen en met andere lidstaten actief te worden. Het omschrijven van het EU-lidmaatschap als een equilibrium tussen soevereine staten die een groot deel van hun soevereine rechten opgeven om zowel intergouvernementeel als supranationaal samen te werken, komt waarschijnlijk het dichtst bij de werkelijkheid.

Voor velen slaat de balans soms te ver door naar samenwerking. Zij vrezen niet meer eigenstandig te kunnen besluiten over wezenlijke vraagstukken. Zo was

voor Nederlandse kiezers de angst voor ‘het verlies van nationale soevereiniteit’ een van de belangrijkste redenen om in 2005 tegen de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag te stemmen (Aarts en Van der Kolk 2005). In het parlementaire debat wordt de soevereine status van Nederland op eenzelfde manier gelijkgesteld aan de Nederlandse beleidsautonomie. Zo pleitte het Tweede Kamerlid Van der Staaij ervoor om voortaan niet bij gewone meerderheid, maar met een tweederde meerderheid in te stemmen met de ratificatie van Europese basisverdragen, om zo een “onomkeerbare, sluipende overdracht van soevereiniteit naar Brussel” te voorkomen (TK 2006-2007, 30 874 (R 1818), nr. 4, 5 en 6).

Deze spanning tussen soevereiniteit en Europese integratie is niet typisch Nederlands, maar de context verschilt wel per lidstaat. Bijlage 4 geeft een overzicht van de manier waarop Duitsland, Frankrijk, het VK en België hier in het algemeen mee omgaan. Wat leert zo’n kijkje bij de buren? In Duitsland is het inmiddels een vaststaand gegeven dat het Constitutionele Hof Europese ontwikkelingen toetst, omdat zij nationaal als belangrijkste hoeder van de nationale soevereiniteit geldt. In het VK is die rol weggelegd voor het parlement. In Nederland ontbreekt zo’n voor de hand liggende instantie. Dat is ook in Frankrijk het geval, hoewel daar toch een duidelijke context lijkt te bestaan voor het soevereiniteitsvraagstuk. Dat komt omdat men daar, met de nationale cultuur als richtpunt, wel een idee heeft waar op gelet dient te worden als het gaat om nationale soevereiniteit. Ook zo’n inhoudelijk richtpunt ontbreekt in de Nederlandse context. In België ten slotte neemt de verhouding tot de interne federale verhoudingen een belangrijke plaats in. Daarmee is ook sprake van een bepaalde traditie, soms gekoppeld aan specifieke nationale instituties.

Het EU-lidmaatschap illustreert dat het vraagstuk van nationale soevereiniteit in Nederland neteliger is dan in andere EU-landen, omdat het in Nederland ontbreekt aan daartoe geschikte instituties, inhoudelijke richtpunten en vocabulaire (De Witte 2003). Nederland heeft geen traditie van constitutionalisme, eenvoudigweg omdat niet de staat maar de zuilen het centrum van natievorming werden. Dat werkt door. Zoals wordt geconcludeerd in het standaardwerk *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*: “De Nederlandse benadering van de soevereiniteitsproblematiek wijkt af van die in de meeste andere lidstaten, doordat de soevereiniteitsvraag hier weinig wordt gesteld” (Van der Pot et al. 2006: 719).

Het is in Nederland niet duidelijk wie zich de bescherming van de nationale soevereiniteit zou moeten aantrekken en waarop gelet zou moeten worden. Het ontbreken van die duidelijkheid wreekt zich, nu de soevereiniteitsvraag in Nederland ook, en steeds vaker, in het politieke discours van alledag wordt gesteld. Als niet duidelijk is waar de nationale soevereiniteit zich op richt, is het beter er zo weinig mogelijk aan te veranderen. ‘Verlies van soevereiniteit’ krijgt dan het gewicht van een vage bedreiging, want waar wij het dan precies over

hebben en waar de precieze gevoeligheden kunnen worden geregistreerd en gewogen, blijft dan in het ongewisse.

Het blijft dan van belang te benadrukken dat nationale staten juist de brug kunnen slaan tussen het binnenlandse en buitenlandse domein door hun soevereine status en door de onlosmakelijke band die zij met hun burgers hebben. Hun soevereiniteit geeft landen een handelingsruimte die andere actoren op het wereldtoneel ontberen. Binnen hun handelingsruimte hebben staten de capaciteit om de balans te bepalen tussen keuzevrijheid in beleid enerzijds en samenwerking met andere actoren anderzijds.

3.5.2 EUROPESE LOTSVERBONDENHEID

De afstand tussen Nederland en Europa is de facto kleiner geworden, zo klein dat in het voorafgaande regelmatig over Europees binnenland werd gesproken. Maar omgekeerd is de mentale afstand, zo lijkt het, eerder groter geworden. Dat is weliswaar al begonnen in de jaren negentig met klachten over de nettobetalerpositie en bemoeizucht vanuit 'Brussel', maar heeft zich vervolgens versterkt na de uitbreiding van de Unie, waarbij open grenzen eerder als bedreiging dan als kans werden waargenomen. De EU gold als technocratisch, een moloch, een ondermijning van het nationale parlement en de democratie, een eliteproject. Over en weer werden demagogische beelden gebruikt tussen voor- en tegenstanders in de aanloop naar het referendum van 2005.

In het WRR-rapport *Europa in Nederland* (2007b) werd gezocht naar een antwoord op het legitimatievraagstuk. Genoemd werden vertegenwoordiging, resultaat, verantwoording afleggen en identificatie als steunberen voor legitimatie. Dit blijven wezenlijke elementen, maar het zijn, zoals dat rapport ook aangaf, geen toverformules. Vertegenwoordiging in het Europees Parlement betekent nog lang niet identificatie met de EU. Resultaten zijn eveneens een smalle loopplank: het klinkt al gauw naar peptalk of reclame en bovendien: wat een resultaat is voor de een – een EU-gesubsidieerde rotonde – is een kostenpost voor de ander.

Verantwoording afleggen is cruciaal. Het vergt een groot verantwoordelijkheidsgevoel, zowel voor het eigen land als voor Europa. Het vergt dat een bewindspersoon in de Tweede Kamer tevoren over een onderhandelingsmandaat overlegt, dan naar Brussel reist en vervolgens verantwoording aflegt over het resultaat. En dat niet alleen; het vergt een dubbelrol. De bewindspersoon reist af met een Nederlandse inbreng en verdedigt naderhand het Brusselse besluit als 'ons' besluit. Alleen zo krijgt lotsverbondenheid een gezicht. Want als bewindspersoon vertegenwoordigt hij of zij ons land in Europa en als lid van een Europese Raad vertegenwoordigt hij of zij de Unie in ons land. Wanneer besluiten in Brussel zijn genomen, verdedigt een bewindspersoon deze als ook zijn of haar besluit.

Naderhand de schuld geven aan 'Brussel' voor een onwelgevallig besluit leidt in de *peer group* van Europese collega's tot tanend gezag. Ook kan het nadelige gevolgen hebben voor het functioneren van het politieke spel tussen de Europese en de nationale arena en kan het de relatie tussen nationaal parlement en Brusselse instellingen verstoren. Evengoed blijft het ingewikkeld, want een regering geldt voor het Nederlandse parlement als uitvoerende macht, maar verandert in de Brusselse arena in wetgevende macht en komt in die rol terug naar het Haagse parlement. Bij legitimatie hoort ook ruimte voor een nationaal parlement om de vinger aan de pols te houden en gebruik te maken van de subsidiariteitstoets en het behandelvoorbehoud, indien gewenst. Het is een hardnekkig misverstand uit het voorbije tijdperk van de strikt communautaire toekomst dat een subsidiariteitstoets afbreuk doet aan Europese gezindheid en het omgekeerde juist Europese integratie zou bevorderen.

Dan blijft er het punt van identificatie. Dat is lastig in een bestuurlijke beleidsmal te gieten. Een Europees volk bestaat niet, een Europese geschiedenis evenmin en over de worsteling ermee zijn inmiddels bibliotheken gevuld. Identificatie is slechts mogelijk wanneer wij elkaar in Nederland dwingen tot een voortdurend strategisch debat: welke belangen willen wij met Europa als arena en schakel naar de wereld borgen? Wanneer het prioriteringsprincipe juist wordt gehanteerd, dan volgen daaruit antwoorden. In de praktijk zal het raadzaam zijn thematisch te prioriteren, geïdentificeerde niches verder vorm te geven, deskundigheden te benutten en voor een hele reeks van thema's te varen op het kompas van andere lidstaten of van de instellingen. Monetaire stabiliteit is voor een handelsland cruciaal, net als bestrijding van protectionisme. Nederlandse bemoeienis met voedselzekerheid en voedselveiligheid ligt voor een erkend voedseltechnologisch en voedselproducerend land ook voor de hand, maar de Europese strijd om systeempatenten in de mobiele communicatie kan bijvoorbeeld gevoeglijk door anderen worden gestreden.

Achter operationele strategie ligt een ander vraagstuk verscholen, namelijk de vraag in wat voor Europa wij willen leven. Dat leek een simpele vraag zolang het antwoord kon zijn dat Europa idealiter een uitgebreider Nederland zou worden. Dit klinkt wellicht hilarisch, maar toch was het zo en werkte het ook wel zonder dat het zozeer werd geëxpliciteerd: Nederland was meesttijds een land van het midden – sociaal, economisch, politiek, cultureel – en zocht in Europa veelal naar het midden, naar het compromis, naar het verbinden van en dus uiteindelijk vermijden van extremen. De uitkomsten waren gemeenschappelijke normen en gezamenlijke regelgeving waarbij een kleine, open economie altijd belang heeft. Deskundigheid en makelaarstalent kwamen tot gelding.

Dat is nu lastiger met zoveel lidstaten met een heel andere achtergrond en een heel andere fase van sociaal-economische ontwikkeling. Maar het is ook lastiger omdat

'Brussel' in de ogen van velen 'de markt' is, terwijl 'Den Haag' voor een beetje sociale samenhang zorgt tegen de internationale westenwind in. In Nederland, maar ook in vele andere Europese landen, heeft dat een scheuring teweeggebracht tussen groepen die demarcatie en afgeslotenheid zoeken en groepen die voor openheid en integratie staan (Adriaansen en Van Praag 2010). Als overheden dan ook nog vaststellen dat er geen alternatief is voor Europa, dan kan dat niet anders dan gevoelens van frustratie bij deze eerste groep oproepen en daarmee tot een ondermijning van de maatschappelijke licentie tot Europees handelen. Daar zijn wij al geruime tijd getuige van. Het is daarom dringend gewenst dat Nederland met gelijkgestemde lidstaten zoekt naar wegen om een Europa vorm te geven waarmee niet alleen ingewijden zich kunnen identificeren. Dat zal waarschijnlijk niet met alle 27 lidstaten gezamenlijk kunnen, maar al sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) (artikel 11 EG-verdrag en Titel VII EU-verdrag, Titel IV VEU) bestaat de mogelijkheid dat een aantal lidstaten tot onderling nauwere samenwerking of kopgroepen à la Schengen overgaan. Lotsverbondenheid en bestrijding van 'globaliseringsangst' zijn slechts mogelijk wanneer Europa – de Unie of een kleine voorhoede – zich niet alleen manifesteert als een aanjager van concurrentie en consumentenbescherming, maar ook als stootkussen voor de schokken van die globalisering. Pas dan is een oriëntatie op Europa meer dan een keuze voor een politiek en economisch instrument en is het een expressie van de keuze voor een waardestelsel.

Vakbonden ontbreekt het aan grensoverschrijdende veerkracht om hier veel te kunnen betekenen, de *civil society* heeft in de Europese arena vooral de vorm van consumentenbelang en bevordering van *global public goods*, bedrijven moeten door de samenleving in Europa nog verder het pad van maatschappelijk verantwoord ondernemen worden opgedreven. Maar een modern sociaal gezicht van Europa ontbreekt en wie erover begint, laadt al snel de verdenking op zich van ouderwets verzorgingsstaatconservatisme. Over de uitwerking daarvan handelt dit rapport niet, maar toch ligt hier een grote opgave. De socioloog Beck (2009) heeft het over de urgentie voor een gezamenlijke industriepolitiek en een gezamenlijk sociaal beleid. Als nationale staten te klein worden om de schokken van de globalisering op te vangen, dan ligt deze opgave op het bord van Europa (vgl. Coleman en Pauly 2008). Gevraagd is dus een debat niet over meer of minder Europa, maar over in *wat* voor Europa wij willen leven (WRR 2007b: 68-69).

Om dit laatste zichtbaar te maken tot slot een detail: de Nederlandse regering heeft na het mislukte referendum weliswaar gemeend om de vermoede euroscepsis vorm te moeten geven door zoveel mogelijk symbolische verwijzingen naar een Europese staat-in-wording uit het Grondwettelijk Verdrag te schrappen. Zo sneuvelde bijvoorbeeld de Europese vlag. Maar dat was bij nader inzien misschien toch niet zo'n goed idee. Bovendien: de vlag wappert weer geregeld; in veel andere EU-lidstaten wappert de EU-vlag keurig zij aan zij met de nationale vlag. In zekere

zin precies zoals het in Europa eraan toe gaat: de lidstaat bestaat en de EU is ook een stuk binnenland. Als zelfs de Franse president zich steevast met beide symbolen – Frankrijk en Europa – tooit, dan kan het toch moeilijk verraad aan het volk betekenen wanneer zoiets ook in Nederland geschiedt. Een symbool kan in één oogopslag zichtbaar maken dat wij het niet hebben over meer of minder Europa, maar over wat voor een Europa.

3.6 CONCLUSIE

De EU is voor Nederland de dominante arena. De oude Nederlandse ambitie om de Unie communautair te maken was heel wel verdedigbaar vanuit het Nederlandse belang als kleinere mogendheid om niet te worden overheerst door de grotere buurlanden. Macht diende te worden vervangen door recht. Dat blijft een alleszins plausibele ambitie. De realiteit leert echter dat daar grenzen aan zullen zijn.

De recentere Nederlandse ambitie om juist het omgekeerde na te streven was vanuit het onbehagen in Nederland verklaarbaar. Maar het was en is ook een ontkenning van wat Nederland is, namelijk een deel van de Europese werkelijkheid. Dat ontkennen zal bij voortduring gevoelens van frustratie opwekken in de publieke arena van Nederland, want het zal telkens weer botsen met de werkelijkheid. Het erkennen van deze Europese realiteit betekent wel dat handen en voeten moet worden gegeven aan Europese lotsverbondenheid. Het kan niet zo zijn dat Europa voornamelijk een manifestatie is van een vrije markt, terwijl ook onze veiligheid en stabiliteit zozeer in Europa verankerd liggen.

De Europese arena benutten om eigen strategieën naar vermogen te realiseren, is de belangrijkste en doorgaans meest productieve manier om buitenlandbeleid vorm te geven. Dat betekent initiatieven nemen, coalities smeden om ambities te verwezenlijken. Het betekent ook samenwerken en taken verdelen in het brede veld van buitenlandpolitieke opgaven, inclusief de krijgsmachten.

De EU moet worden aanvaard als een unie gefundeerd op gemeenschappelijk recht én op macht. Alleen recht is onbereikbaar, alleen macht is onaanvaardbaar. De ambitie zou moeten zijn een excellente lidstaat te zijn. Dat wil niet zeggen het braafste jongetje van de klas, maar een lidstaat die de weg kent in Europa, in de netwerken van Europa, daarin gezag opbouwt en die anderen alleen al daarom graag aan hun zijde zien te krijgen. Een excellente lidstaat zal in deze arena het spel vaardig willen en kunnen spelen. En er trots op zijn.

4 REGISSEREN EN FACILITEREN

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de noodzaak aangegeven voor een strategisch buitenlandbeleid en voor een toegewijde concentratie op Europa, als aangewezen kanaal om dat beleid te realiseren. De EU, de rijkdom aan belangrijke niet-statelijke spelers in de internationale betrekkingen en succesvol nichebeleid vragen om nieuwe manieren van werken, om regisseren en faciliteren.

De ervaringen met de Herijking hebben geleerd dat het niet eenvoudig is koersen te verleggen, aanbevelingen door te voeren, of politieke *mindsets* te veranderen (Van Beuningen 1997). Nieuwe instrumenten zijn nooit ten volle benut en de verschillende aanbevelingen van de afgelopen vijf jaar om de consequenties van de veranderende Europese besluitvorming ook in Nederland te trekken, zijn slechts schoorvoetend en aarzelend gevolgd. Dit komt de slagvaardigheid niet ten goede en versterkt onbedoeld het beeld dat het buitenland eerder als last dan als lust wordt ervaren.

Regisseren en faciliteren zijn werkwoorden die in een onderlinge spanning kunnen staan. Wie regisseert, gebruikt anderen doorgaans als facilitator; en wie faciliteert, heeft zelf de regie veelal niet (meer) in handen. Toch is die spanning onvermijdelijk. Het is de logische consequentie uit ons analytisch uitgangspunt van de hybriditeit van internationale betrekkingen. Hierbij beschikken overheden over belangrijke elementen van sturings- en beslissingsmacht, maar worden internationale betrekkingen evenzeer vormgegeven door een web van formele en informele netwerken van statelijke en niet-statelijke actoren. Wie in de eerste context invloed wil uitoefenen zal willen regisseren, wie in de tweede context invloed uit wil oefenen zal moeten faciliteren. Wie in de eerste context verschil wil maken zal investeren in bondgenootschappen en allianties, wie in de tweede context een verschil wil maken zal investeren in vele ‘kennissen’ om op de juiste momenten een gewenste ontwikkeling mee te helpen bevorderen.

Om strategischer beleid te kunnen uitvoeren, kan het niet anders dan dat het instrumentarium op beide realiteiten van buitenlandbeleid wordt gericht en dat regisserende dan wel faciliterende vaardigheden tot gelding komen. Om binnen het eerst aangewezen kanaal voor buitenlandbeleid – de EU – met een strategisch buitenlandbeleid aan de slag te kunnen gaan, geldt hetzelfde. Waar overheden niet als hoogste coördinerende instantie kunnen functioneren en waar netwerken zich moeilijk van bovenaf laten sturen, kunnen herkenbare strategische keuzes aantrekkingskracht uitoefenen en daarmee het spel van regisseren en faciliteren vergemakkelijken.

De organisatie van het buitenlandbeleid kan in onze ogen vorm krijgen door enkele bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten daar waar nodig aan te passen en te optimaliseren. Natuurlijk mogen de geopolitieke belangen en de relaties met andere statelijke actoren niet uit het oog worden verloren, maar om kansen te benutten is het essentieel om goed toegerust het nieuwe veld van partners en concurrenten te betreden.

4.1 ORGANISEREN VOOR EEN STRATEGISCHER BUITENLANDBELEID

Buitenlandbeleid is geen onderwerp van één enkel departement. Dat leert de theorie en illustreert de praktijk: departementen hebben hun eigen buitenlandbeleid voor de terreinen waar zij expertise en inhoudelijke competenties bezitten. De scheiding binnenland-buitenland wordt vanuit de thematische invalshoeken dan kunstmatig. De parallel met menig multinational dringt zich op. Daar waren vroeger de vestigingen in de verschillende landen leidend, nu bekommeren zij zich vaak alleen om bepaalde institutionele aspecten (HRM, juridische zaken, fiscaliteit). In plaats daarvan zijn 'ontgrensde' productdivisies internationaal leidend en dragen zij de winst- en verliesverantwoordelijkheid. Van Nederlands buitenlandbeleid binnen de EU kan nog maar in zeer beperkte mate worden gesproken. Daarvoor is de integratie te ver voortgeschreden. Om in deze semi-binnenlandse arena slagvaardig te kunnen opereren en de belangen van de 'regio' Nederland te behartigen, zijn aanpassingen gewenst die deze realiteit weerspiegelen.

4.1.1 MINISTERIE VAN ALGEMENE EN EUROPESE ZAKEN

Een Europa met een centrale rol voor een politieker wordende Europese Raad heeft onvermijdelijk gevolgen voor de regievoering in eigen land. Aan een onderhandelingstafel wordt resultaat bereikt door geven en nemen, door het binnenhalen van een punt hier te compenseren met het inleveren van een punt daar. Dat is het politieke handwerk en dat vereist armslag voor de minister-president, overzicht, organisatorische regie en een dubbelrol in de parlementaire praktijk.

Regierol van de minister-president

De minister-president is als lid van de Europese Raad de belangrijkste Europapoliticus van Nederland. Dat is een onvermijdelijk gevolg van de Unie als een politieke ruimte van 27 lidstaten. Hij draagt ook de verantwoordelijkheid voor het nationale EU-beleid. De historisch gegroeide situatie dat de minister van Buitenlandse Zaken de Europese politiek coördineert doet hieraan geen recht. Daarvoor is Europa ook te zeer binnenland geworden.

De discussie over de verhouding tussen de ministeries van Algemene en Buitenlandse Zaken inzake de Europese politiek is oud. In recente jaren hebben

meerdere adviesorganen zich hierover uitgelaten (Raad voor het Openbaar Bestuur 2004; Raad van State 2005; Gemengde Commissie sturing EU-aangelegenheden 2005; WRR 2007b). Van deze maakte de Raad van State de meeste fundamentele keuze voor een sterkere politieke regie door de minister-president:

> "Het is de verantwoordelijkheid van de minister-president ervoor te zorgen dat tijdig in de ministerraad doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Brussel aan de orde komen. Daarvoor moet hij zich zelfstandig voorbereiden en laten informeren door onder meer – maar niet uitsluitend – ministers en ministeries, PV in Brussel en Brusselse instellingen. De minister-president moet ook zelfstandig belangrijke Europese onderwerpen op de agenda van de ministerraad kunnen opvoeren, zo nodig tegen de wens van de eerst verantwoordelijke minister in. De minister-president moet ervoor zorgen dat het mandaat van de bewindsman/-vrouw van Europese Zaken ook in zijn verhouding tot de eerst verantwoordelijke bewindslieden duidelijk is" (Raad van State 2005: 18-19).

De Europese agenderingsbevoegdheid voor de minister-president is inmiddels een feit. Daarentegen zijn de positie van het ministerie van Algemene Zaken en de verhouding van de staatssecretaris van Europese Zaken tot de andere bewindspersonen nog niet opgehelderd.

In de ons omringende landen wordt de Europese politiek sterk vanuit de regeringsleider aangedreven. In Londen, Parijs en Berlijn zijn Downingstreet 10, het Elysée (president) en Matignon (premier, onder wiens verantwoordelijkheid de ambtelijke coördinatie plaatsvindt), respectievelijk het Bundeskanzleramt ruim bestaft met EU-adviseurs. Dit is niet louter te verklaren als uitvloeisel van een ter plaatse meer dirigistische politieke cultuur; ook de Bondsrepubliek kent coalitieregeringen waarbij kanselier en minister van Buitenlandse Zaken van onderscheiden partijkleur zijn. Opvallend is eveneens dat de toetreders uit 2004, zoals Polen, de verantwoordelijkheid voor de Europese politiek als vanzelfsprekend onderbrachten bij hun minister-president. Deze landen keken met een frisse blik naar de Brusselse machtsverhoudingen en trokken de voor de hand liggende conclusie: Europa is *Chefsache*. Het Verdrag van Lissabon heeft deze ontwikkeling bestendigd. Daarin heet het (artikel 10 VEU) dat de lidstaten in de Europese Raad worden vertegenwoordigd door hun staatshoofd of regeringsleider. Deze is zelf democratische verantwoording verschuldigd aan zijn parlement en burgers.
In vrijwel alle lidstaten is de macht van de minister-president/premier onder invloed van het Europese lidmaatschap toegenomen (Magnus Johansson 2009: 2).

De ratificatie en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 impliceert dus een interventie in het functioneren van de Nederlandse overheid. Wij hebben het sinds de inwerkingtreding van het verdrag in feite over een ministerie van Algemene *en Europese* Zaken. Tot nu toe noemen wij het echter niet zo. Wat

in de nieuwe praktijk werkelijkheid is, ligt intern gevoelig, ook al zou het bordje 'ministerie van Algemene en Europese Zaken' de vervlechting van het nationale en het Europese, alsmede de persoonlijke Europese verantwoordelijkheid van de minister-president correcter tot uitdrukking brengen. De staatssecretaris van Europese Zaken, die momenteel formeel onder de minister van Buitenlandse Zaken ressorteert, maar reeds in de huidige praktijk de politieke vertrouwensman van de minister-president in Europese aangelegenheden is en hem ook naar de Europese Raad vergezelt, zou dan rechtstreeks onder de minister-president dienen te vallen. In ieder geval moet worden geborgd dat de structuur is ingericht op het optimaal functioneren van de belangrijkste Nederlandse vertegenwoordiger in Brussel. Want feit is dat de institutionalisering van de Europese Raad voor een kwalitatief andere context zorgt; een waarop een antwoord wenselijk is.

Op ministerraadniveau zorgt de meer uitgesproken rol van de minister-president er ook voor dat de deskundigheid van de vakdepartementen beter tot haar recht komt. Een minister-president zal initiatieven moeten nemen, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Hij zal tijdig met de Tweede Kamer en de betrokken vakdepartementen om wetgevingsoverleg moeten vragen. Het zijn kleine stapjes omwille van hetzelfde doel: de Europa-functie dichter tegen het voorzitterschap van de ministerraad aanschuiven. Dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de inhoudelijke verantwoordelijkheid blijft dragen voor de Europese buitenlandpolitiek spreekt voor zich, maar de rol van coördinerend departement voor Europabeleid in den brede is een fictie geworden.

Met zulke wijzigingen speelt Nederland bovendien tijdig in op de ontwikkelingen in de architectuur van Europa. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de centrale Raad voor Algemene Zaken en Extern Beleid (RAZEB), het maandelijkse overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken, gesplitst. De interne beleidscoördinatie is naar de Raad voor Algemene Zaken (RAZ) gegaan; het Europese externe beleid is verhuisd naar een Raad voor Extern Beleid (RBZ). De nieuwe RAZ bereidt de Europese Raad voor en is verantwoordelijk voor uitbreidingsbeleid, financiële en institutionele aangelegenheden en alle horizontale dossiers. De meeste lidstaten zullen hierheen hun minister of staatssecretaris voor Europese Zaken afvaardigen. Het voorzitterschap zal op termijn mogelijk worden bekleed door de premier van het land. (Met de instelling van de vaste voorzitter van de *Europese* Raad is namelijk alleen aan de 27 staatshoofden en regeringsleiders een potentieel grote Europese zichtbaarheid ontvallen, terwijl al hun ministers dankzij de doorgaande carrousel in de *gewone* Raden onverminderd zes maanden voorzitterschap ten deel valt.) De nieuwe Raad voor Extern Beleid (RBZ) bespreekt de buitenlandse politiek, inclusief defensie, buitenlandse handel en ontwikkelingshulp. Deze wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger nieuwe stijl. Een terugvertaling van deze splitsing naar de Nederlandse verhoudingen pleit eveneens voor enerzijds de tandem minister-president-staatssecre-

taris van Europese Zaken (RAZ), anderzijds de minister van Buitenlandse Zaken (RBZ).

Eerder schreef de WRR over deze verschuiving van het politieke primaat inzake Europa van Buitenlandse naar Algemene Zaken al:

> "Ongetwijfeld zijn aan deze denkrichting allerlei praktische bezwaren verbonden die serieuze aandacht verdienen, maar de achterliggende boodschap is uiterst belangrijk: EU-beleid is integraal onderdeel van het algemene regeringsbeleid en sluit om die reden aan bij de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president. (...) Hiermee geeft het kabinet een duidelijk signaal af aan burgers, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia dat de EU niet langer een onderdeel van de buitenlandse zaken van Nederland vormt en zijn legitimiteit mede ontleent aan Nederlandse politieke kanalen van vertegenwoordiging en verantwoording" (WRR 2007b: 137-138).

De regiefunctie ligt in lijn met de ontwikkeling van de laatste jaren en de bepalingen in het Verdrag van Lissabon bij de minister-president. In de praktijk zal het dan om hoofdlijnen gaan en om kwesties die via het escalatiemechanisme uiteindelijk op het bord van de Europese Raad terechtkomen. Het overgrote deel van beleid zal worden gevoerd door vakdepartementen. Voor zover kabinetsbrede regie hier geen fictie is, zal zich dat toch in grote lijnen binnen zo'n strategisch buitenlandpolitiek kader moeten afspelen en mag verder worden aangenomen dat dit in het verkeer tussen vakdepartement en Tweede Kamer (-commissies) onderwerp van discussie blijft. Als bijvoorbeeld internationale privacy hoog op de strategische agenda staat, zal de Tweede Kamer willen weten in welke fora en via welke netwerken het departement welke acties onderneemt om zo'n aandachtspunt te verwezenlijken, en zal de minister moeten uitleggen welke successen er te behalen zijn, waar de valkuilen liggen en welke compromissen de minister ten slotte als Europees medewetgever wenst te verdedigen. Ook zal men de inzichten van betrokken Europarlementariërs in de oordeelsvorming willen meenemen (Dijstelbloem en Holtslag 2010). Vanzelfsprekend zal een minister-president niet altijd vooraf alle kaarten in het parlement op tafel willen leggen. Een onderhandelingsresultaat is daar niet altijd bij gebaat. Maar over richting en ambities valt altijd te overleggen, in bepaalde gevallen kan de vertrouwensregel in acht worden genomen en tot slot bestaan er ook nog vertrouwen en toetsing achteraf.

Permanente ministeriële stuurgroep Europa

Een reeds in het verleden ingevoerd mechanisme van strakkere politieke regie is de zogenaamde ministeriële stuurgroep. Deze bestaat uit de minister-president, de vicepremier(s), de minister van Financiën, de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris van Europese Zaken en de permanente vertegenwoordiger bij de EU. De stuurgroep is opgericht ten tijde van het kabinet-Kok II met het oog op

de onderhandeling van de Financiële Perspectieven van 1999, waarin voor zeven jaar het Europese budget werd vastgelegd. Zij functioneert ad hoc, dat wil zeggen, zij kan worden ingeroepen 'wanneer de situatie erom vraagt'. Gerekend vanaf het einde van 2009 was de laatste maal dat de stuurgroep bijeenkwam wegens het bovengenoemde klimaatpakket van december 2008, de keer daarvoor wegens de herziening van de Dienstenrichtlijn in 2006.

Dit mechanisme stuit op weerstand bij de niet-vertegenwoordigde departementen en ook bij delen van Buitenlandse Zaken; niet iedereen praat er immers mee en dit mechanisme passeert bestaande structuren. Maar de snelheid en besluitvaardigheid die Europese onderhandelingen vereisen, laten geen keuze. Sterker, de ministeriële stuurgroep zou permanent dienen te functioneren. Het criterium 'wanneer de situatie erom vraagt' is te vrijblijvend. Beter kan men het omkeren: wanneer vraagt de situatie er *niet* om?

Een permanente ministeriële stuurgroep kan bovendien, wanneer daadwerkelijk zou worden besloten tot een ministerie van Algemene en Europese Zaken, de vrees dempen voor centralisatie van EU-besluitvorming bij de minister-president. De stuurgroep waarborgt – afgezien van de formele verantwoording in de ministerraad – op structurele wijze de politieke inspraak van ten minste Buitenlandse Zaken en Financiën en kan daarnaast flexibel met andere vakdepartementen beleidsopties uitwerken.

4.1.2 VAKDEPARTEMENT BUITENLANDSE ZAKEN

Net als Europa impliceert het bestaan van een gedesaggregeerde staat functieverlies voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Althans beschouwd vanuit de klassieke, overkoepelende rol als eindverantwoordelijke vertegenwoordiger van het koninkrijk buiten de landsgrenzen. Immers, alle departementen hebben belangrijk Europees beleid en ook verderstrekkend buitenlandbeleid. De overkoepelende verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken is een fictie geworden (Moses en Knutsen 2002). Althans ten dele: niet uit het oog verloren mag worden hoe groot de verschillen overal in de wereld zijn. Voor veel betrekkelijk jonge staten, waar natievorming nog zo centraal staat, geldt het ministerie van Buitenlandse Zaken als het centrum van deze ambitie. De minister van Buitenlandse Zaken is er de manifeste uitdrukking van onafhankelijkheid en staat 'hoger' in de ministeriële hiërarchie. Een Nederlandse minister van Economische Zaken die iets gedaan wil krijgen in zo'n land, heeft eenvoudigweg de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken nodig om deuren te openen. Diplomatie van staat tot staat heeft in deze delen van de wereld een wezenlijke functie. In die landen waar Nederland speciale aandacht voor heeft – dat zal niet de hele wereld hoeven en kunnen zijn – is het goed dit ook serieus te nemen.

Het ministerie is echter in werkelijkheid bovenal een vakdepartement. Nu de voorbereidende vergaderingen voor de Europese Raad zijn opgesplitst, zal het departement daar niet zo'n grote rol meer in kunnen spelen. Maar de nieuwe raad van ministers van Buitenlandse Zaken voor het extern Europees beleid onder voorzitterschap van de Hoge Vertegenwoordiger zal zich in zekere zin ontwikkelen tot een vakraad voor extern Europees beleid. Gemeenschappelijk buitenland- en defensiebeleid is daar in ontwikkeling. Vakdepartement is het ministerie van Buitenlandse Zaken ook voor externe veiligheid. Dat was het ministerie vanuit de NAVO-traditie altijd al, maar het terrein is inmiddels breder geworden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is veiligheid niet langer primair landsverdediging, maar behelst het een breed scala van activiteiten die te maken hebben met stabiliteit. Het gaat om een subtiel spel van allianties en overleg, van hulp en (weder)opbouw en van politionele en militaire optredens elders in de wereld (de 3D-benadering van *Defence*, *Diplomacy* en *Development*). Daarbij gaat het om adequaat gebruik van de verschillende instrumenten, niet om 'verdelende rechtvaardigheid' tussen het ene of het andere departement in Den Haag. Dat vraagt om geïntegreerde, strategische regievoering en het ministerie van Buitenlandse Zaken is daarvoor de voor de hand liggende partij.

Ten slotte is het ministerie van Buitenlandse Zaken het kennisdepartement voor vraagstukken van multilaterale architectuur. De stand van zaken in de internationale organisaties is er overal een van streven naar herordening en herschikking (Newman, Thakur en Tirman 2006; Newman 2007; Lanteigne 2009). De VN en internationale financiële instellingen worstelen met een *mismatch* tussen internationale verhoudingen en representativiteit. De adressering van zulke architectuur- en *governance*-vraagstukken is van groot belang, omdat hier onder meer van zal afhangen in hoeverre het multilateralisme en de daarbij behorende verantwoordelijkheden kunnen worden aangepast en behouden in een hybride, multipolaire wereld. Behoud van multilaterale verbanden door middel van aanpassing en vernieuwing is een Europees en een Nederlands belang van de eerste orde. Borging en toegankelijk maken van deze architectuurkennis van het multilateralisme is een belangrijke taak voor de Nederlandse overheid en een waar het ministerie van Buitenlandse Zaken als vakdepartement voor dient te zijn toegerust.

Wie de vakdepartementale rol in het Europees buitenlandbeleid en het NAVO-beleid in ogenschouw neemt, ziet een ministerie van Buitenlandse Zaken voor zich dat zich concentreert op zijn kerntaken: vakdepartement voor externe veiligheid, vakdepartement voor het Europese gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsbeleid, vakdepartement voor multilaterale organisaties en kennisdepartement voor de internationale architectuur. Het is bovendien strategisch verantwoordelijk voor de 3D's: de infrastructuur van postennetwerk, defensie en ontwikkelingssamenwerking. Eerder al stelde de raad voor om de uitvoering van

ontwikkelingssamenwerking te professionaliseren en te verzelfstandigen met de oprichting van NLaid (WRR 2010: 224). Spiegelbeeldig is de krijgsmacht de professionele organisatie van de andere D.

4.2 BENUTTEN BESTAANDE INSTRUMENTEN

Een strategisch buitenlandbeleid vraagt om passende instrumenten, om te implementeren en om te sturen. De overheid beschikt over een breed scala aan instrumenten en vele kunnen met relatief eenvoudige aanpassingen klaargemaakt worden voor de nieuwe praktijk.

4.2.1 HGIS ALS STURINGSINSTRUMENT

Om strategische keuzes zichtbaar te maken en er een behoorlijk debat over te kunnen voeren, zijn instrumenten nodig die zich aan de interne logica van departementen onttrekken. Er is in het verleden weleens geprobeerd om een integraal inzicht te verkrijgen. De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) werd in 1997 in het kader van de Herijking ingesteld om de samenhang van het buitenlandbeleid te vergroten. De vorm die voor HGIS werd gekozen was die van een aparte budgettaire constructie binnen de rijksbegroting, waarin de rijksuitgaven voor het buitenlandbeleid zo veel mogelijk werden gebundeld. Hierdoor bood HGIS enerzijds een budgettair kader voor het regeringsbrede buitenlandbeleid en creëerde anderzijds een coördinatie- en coherentiemechanisme voor de financiële middelen op het terrein van internationale samenwerking. HGIS streefde drie doelen na (vgl. TK 2002-2003, 28 603, nr. 1-2):

– versterken van de samenhang in het buitenlandbeleid door het zichtbaar maken van de financiële consequenties van beleidsafwegingen binnen de totale beschikbare middelen voor buitenlandbeleid;
– bevorderen van de interdepartementale ontschotting en samenwerking door het samenvoegen van buitenlanduitgaven;
– zuiver houden van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking door de instelling van een aparte norm voor ontwikkelingshulp (ODA).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd verantwoordelijk voor de inhoudelijke en financiële procedure om jaarlijks tot een HGIS-nota te komen.

Dit heeft nooit echt gewerkt. Hoewel de G in HGIS staat voor groep, werd het geen groep, maar bleef de exercitie beperkt tot – in de woorden van enkele geïnterviewde Tweede Kamerleden – een budgettair begrip, een begrotingsinstrument met een hoog abstractieniveau. De lijst is ook niet volledig en op onderdelen ontoegankelijk. De regering heeft dit in het verleden willen ondervangen door een reeks kerndoelen van buitenlandbeleid te formuleren en daar dan vervolgens alle activiteiten onder te hangen. In hun abstractie zijn deze kerndoelen evenwel zo

breed dat alles altijd wel ergens onder past. Zo is er het kerndoel "beschermd en verbeterd milieu" en het kerndoel "vrede, veiligheid en conflictbeheersing" (TK 2009-2010, 32 126, nr. 1-2: 35).

De formele, coördinerende functie binnen HGIS van de minister van Buitenlandse Zaken heeft door het ministeriële gelijkheidsbeginsel in de praktijk amper betekenis. Elk departement blijft voor de eigen uitgaven en activiteiten verantwoordelijk, ook in het verkeer met het parlement. Het resultaat is op zijn slechtst dat departementen elkaar voor de voeten lopen, op zijn best dat zij elkaar niet lastigvallen (vgl. Gemengde Commissie sturing EU-aangelegenheden 2005).

Een inzichtelijke ordening kan echter een nuttig instrument zijn om de strategische keuzes en prioriteiten in budget en actieplannen te vertalen en daar beleid op te voeren. Wanneer de formele coördinerende functie wordt overgeheveld van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de ministerraad gaat het probleem van het gelijkheidsbeginsel en non-interventie niet meer op. De strategische keuzes en het bijbehorende budget kunnen per kabinetsperiode worden vastgelegd, waarna het kabinet jaarlijks een ministerraadsbesluit neemt over de specifieke invulling per begrotingsjaar. In plaats van verticale, departementale begrotingen komt dan een horizontaal beleidsbesluit tot stand, waarin strategische keuzes en prioriteiten van buitenlandbeleid neerslaan. Of, zoals Evans en Stevens in het Chatham House rapport *Organizing for influence; UK foreign policy in an age of uncertainty* deze zomer het Britse kabinet adviseerden: "Allocate budgets by strategy, not department" (Evans en Stevens 2010: 20). Aldus ontstaat ook een bruikbaar handvat voor debat over keuzes en prioriteiten met het parlement. Als details per departement plaats hebben gemaakt voor strategische keuzes kunnen de Algemene Beschouwingen vervolgens ook echt gaan over Nederland in de wereld.

4.2.2 POSTENNETWERK OP MAAT

Nederland heeft een relatief breed postennetwerk. In absolute getallen hebben slechts dertien landen meer ambassades, terwijl Nederland op de lijst van ambassades per inwoner de negende plaats inneemt (zie bijlage 3). Er gaan dan ook geregeld stemmen op om dit netwerk te verkleinen (TK 2009-2010, 32 123 V). En inderdaad, in een omgeving van departementaal functieverlies kan er kritisch worden gekeken naar de toegevoegde waarde. Een kaasschaafmethode van reductie is daarentegen een onwenselijke uitnodiging tot middelmaat. Beter is het om indachtig de te veranderen werkwijzen en de te ontwikkelen strategie te bezien wat aandacht verdient en wat niet. Enkele sleutelbegrippen zijn hierbij relevant: flexibiliteit, *shared services* en professionaliteit.

Flexibiliteit
Om voldoende flexibel te kunnen opereren in en met andere staten is in Zweden creatief gekeken hoe het postennetwerk kan worden aangepast. Resultaten hiervan zijn 'reizende ambassadeurs' (wel de status van ambassadeur, niet de gebruikelijke middelen en capaciteit), 'virtuele ambassadeurs' en 'regionale ambassadeurs' (status en middelen van een ambassadeur, die werkt vanuit eigen land, respectievelijk een nabijgelegen hoofdstad), 'vertegenwoordiging zonder de status van ambassade' (wel de middelen, niet de status van ambassadeur) en 'mini-ambassades' (zeer beperkt bemande ambassades die kortere tijd een beperkt aantal ambassadetaken uitvoert).

Shared services
Een ambassade is een inrichting ter plekke, die behulpzaam is bij het laten functioneren van diverse netwerken. Zowel moderne manieren van communicatie als van werken maken het mogelijk om diensten te delen. Dat kan zijn met andere EU-lidstaten, of via de EU-ambassade. In sommige gevallen zal het voor de hand liggen dat Nederland het voortouw neemt, in andere kan het omgekeerde de voorkeur hebben. *Shared services* hebben ook een binnenlandse vakdepartementale kant. Een ambassade is ook een instrument voor vakdepartementen om eigen buitenlandbeleid te voeren. Een terrorismedeskundige van Binnenlandse Zaken kan nuttig werk doen op de ambassade in Londen, een energie-expert van Economische Zaken zal in Astana met een Nederlandse diplomaat willen optrekken. Een ambassade kan soms een 'huismeesterrol' voor andere vakdepartementen vervullen. Inrichting en intensiteit dienen een afgeleide te zijn van strategische keuzes, geen automatismen.

Professionaliteit
Zeker binnen de EU wordt de oorspronkelijke ambassaderol – het vertegenwoordigen van het koninkrijk – steeds beperkter, al mogen cultuurverschillen in dezen tussen lidstaten ook niet worden veronachtzaamd. In plaats daarvan rukt de professional op die op een deelterrein van beleid de internationale dimensie meeneemt. Het postennetwerk dient de kaders te organiseren om professionaliteit te bevorderen. Daarin past de traditie van een gesloten diplomatencircuit minder. Een vaardig landbouweconoom kan misschien in Algerije als ambassadeur meer deuren openen dan een beroepsdiplomaat, een diplomaat die voldoende tijd krijgt om goed Bahasa Indonesia te leren spreken, krijgt meer gedaan voor Nederlandse vakdepartementen dan een passant uit het circuit. Maatwerk en professionaliteit verdienen voorkeur boven traditie en routine.

4.2.3 KENNIS VOORBIJ INTERNATIONALE KRANTENKOPPEN

Van oudsher was het verzamelen en verspreiden van informatie een van de belangrijkste taken van ambassades. Nadat hij het eerste telegraafbericht van zijn

leven had ontvangen, schijnt Lord Palmerton in het midden van de negentiende eeuw te hebben uitgeroepen: “My God, this is the end of diplomacy!” (Saddiki 2006: 94). Niets was minder waar; kennisvergaring is altijd een centraal element gebleven in het buitenlandbeleid. Door de opkomst van massamedia en internet is de manier waarop dit gebeurt echter sterk aan verandering onderhevig.

Iedereen met een SIM-kaart, een internetaansluiting of een schotelantenne kan zich tegenwoordig ieder moment van de dag laten informeren over de laatste gebeurtenissen waar dan ook ter wereld. Bewindslieden en ambtenaren in het thuisland hebben hun mensen in het veld niet meer nodig voor een overzicht van het lokale nieuws. De overdaad aan beschikbare informatie heeft echter geleid tot een gebrek aan aandacht. Diezelfde bewindslieden en ambtenaren in het thuisland zijn vaak niet meer in staat om de waardevolle signalen in de informatieruis te ontwaren (Wesley 2002).

Een belangrijke taak voor de uitvoerders van het Nederlandse buitenlandbeleid buiten de Nederlandse grenzen ligt dan ook in het duiden en interpreteren van het lokale nieuws voorbij de internationale krantenkoppen. Niet langer eindeloze overzichten van politieke besluiten produceren, maar contextrijke analyses van relevante issues. Kennis die verdergaat dan de vluchtigheid van uitingen in massamedia is niet alleen essentieel voor het ontwikkelen en uitvoeren van het Nederlandse buitenlandbeleid in binnen- en buitenland. In een hybride wereld is kennis meer nog dan in het verleden een bron van macht geworden. Een van de belangrijkste ingrediënten voor een prominente positie in relevante netwerken ligt in goed kennisbeheer. Het is om deze twee redenen dat de ontwikkeling van beleidsrelevante kennis een speerpunt dient te zijn in de organisatie van het buitenlandbeleid.

Specialistische kennis betekent voor Nederland bijvoorbeeld dat in de verschillende ministeries en uitvoerende diensten speciale aandacht wordt geschonken aan juist die informatie, die contacten en die analyses, die van belang zijn voor de ontwikkeling van een specifieke niche in buitenlandbeleid. Wanneer de overheid tevens direct of indirect onafhankelijk onderzoek op dit beleidsterrein stimuleert, snijdt het mes aan twee kanten. Ten eerste kan Nederland zich dan als *kennis hub* profileren en zich als essentieel knooppunt in een aantal specifieke netwerken presenteren. Dit levert invloed op, niet alleen op het gebied van de niche, maar ook op andere beleidsterreinen en in andere netwerken. Ten tweede heeft specialistische kennis een aanzuigende werking: mensen, staten en organisaties die zich op het beleidsterrein van de Nederlandse niche begeven, zullen zich tot Nederland wenden wanneer zij hun eigen kennis willen vergroten. In deze dialoog delen zij hun eigen expertise met Nederland, waardoor de Nederlandse positie als knooppunt op natuurlijke wijze wordt versterkt en geconsolideerd.

Uitvoerders van buitenlandbeleid zouden gestimuleerd moeten worden om hun kennis, ervaring en lessen in overheidsbrede databases te bewaren. Kennisbeheer zou opnieuw tot prioriteit gemaakt moeten worden op alle beleidsniveaus, zodat institutioneel leren niet alleen een verantwoordelijkheid, maar ook deel van de organisatiecultuur wordt. Bovendien zou de overheid veel meer dan nu het geval is onafhankelijk onderzoek moeten stimuleren, en wel zodanig dat onderzoekers en de uitvoerders van buitenlandbeleid samen de focus van de analyse bepalen en samen methoden ontwikkelen om de gevonden kennis in de praktijk toe te passen (Lord en Center for a New American Security 2010).

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken combineert sinds een aantal jaren de mogelijkheden van internet met de noodzaak van breed gedeelde actuele kennis. Onder de naam 'Diplopedia' werd in 2006 een collectie wiki's op het intranet van het ministerie gezet. Vanaf dat moment konden stafmedewerkers uit alle geledingen artikelen toevoegen of wijzigen. In lijn met de filosofie van web 2.0 en de ervaringen met de website wikipedia.org vond en vindt er vooraf noch achteraf controle plaats op de informatie die wordt gedeeld. Mede omdat elke stafmedewerker onder zijn eigen naam actief is, is de gedachte dat het collectief ervoor zorgt dat de kennis in de database relevant, betrouwbaar en up-to-date is.

Het initiatief is een groot succes geworden. In februari 2010 hadden 2.000 actieve gebruikers samen meer dan 10.000 omvangrijke artikelen geproduceerd. Voorbeelden van artikelen zijn interactieve handboeken die ambtenaren in een nieuw land of op een nieuw beleidsveld op de hoogte brengen van de laatste relevante ontwikkelingen, of bijdragen die ingaan op specifieke actoren in binnen- en buitenland. Het hoogste aantal *page views* tot nu toe werd bereikt op 14 januari 2010 toen Diplopedia met succes werd ingezet om in korte tijd een adequate respons op de aardbeving in Haïti te formuleren (Bronk en Smith 2010).

De kracht van het systeem ligt in de combinatie van laagdrempeligheid en de schaal van het project. Elke ambtenaar van het *State Department* heeft op elk moment van de dag waar ook ter wereld inzicht in het collectieve geheugen van het departement en het volume van het collectieve geheugen breidt zich razendsnel uit, omdat elke ambtenaar in enkele minuten een bijdrage kan leveren – van een bijdrage in de discussie over de gevolgen van een olieramp in de Golf van Mexico op het buitenlandse beleid, tot een doorwrochte analyse van het functioneren van de Veiligheidsraad. Juist in een beleidsomgeving waarin ambtenaren vaak van post en positie veranderen is een toegankelijk collectief geheugen van onschatbare waarde.

Belangrijk is ten slotte nog dat Diplopedia geen gesloten netwerk is. Weliswaar is de site niet toegankelijk voor het publiek, maar alle informatie die in Diplopedia staat is *sensitive but unclassified*. Dit houdt onder andere in dat ook andere

overheden in de VS gebruik kunnen maken van het systeem – iets wat door de koppeling van een aantal virtuele netwerken inmiddels gemakkelijk te realiseren is. Onderzoek naar effectiviteit in netwerken heeft geleerd dat dit een veelbelovende manier is om met de overvloed aan informatie en interpretaties om te gaan. Hij die specifieke informatie verzamelt en die vervolgens deelt met anderen, krijgt toegang tot de specialistische kennis van anderen. Hij die probeert alle informatie zelf te verzamelen en exclusief te beheren, is uiteindelijk slechter af: het is arbeidsintensiever en levert minder relevante kennis en invloed op (Metzl 2001).

4.3 SCHAKELEN TUSSEN STATELIJKE EN NIET-STATELIJKE ARENA'S

Vanouds richt de Nederlandse staat zich in zijn buitenlandbeleid op andere statelijke actoren. In een wereld die lange tijd werd gedomineerd door staten met scherp afgebakende territoriale grenzen was dit ook de meest voor de hand liggende benadering. De rol die de overheid in deze benadering speelt kan worden geschetst als die van 'poortwachter': een actor die de belangrijkste intermediair is tussen binnenlandse aangelegenheden en de behartiging van nationale belangen in het buitenland. Nog steeds bestaat een voornaam deel van de buitenlandactiviteiten uit het beïnvloeden van andere staten, uit onderhandelen en samenwerken met andere landen, of het nu in bilateraal of multilateraal verband is. Maar beïnvloeden van staten kan op allerlei manieren. Het contact tussen diplomaten of bewindslieden onder elkaar moet het qua effectiviteit vaak afleggen tegen vele andere manieren om groepen van mensen te bereiken, te overtuigen en in beweging te krijgen.

In een hybride wereld dienen bewindslieden en ambtenaren naast een statelijke focus in het buitenlandbeleid een benadering te kiezen die bij de netwerksamenleving aansluit. Het belangrijkste element is hierin de samenwerking met niet-statelijke actoren. Zowel het aantal niet-statelijke actoren als hun invloed op het beleid en de positie van nationale staten neemt toe (Legeuy-Feilleux 2009: 105). Transnationale, niet-statelijke actoren zijn er in soorten en maten; een algemeen geaccepteerde kwalificatie of categorisering bestaat niet, maar als wij de National Intelligence Council volgen, gaat het om duizenden niet-soevereine groeperingen die significante economische, politieke, militaire of sociale invloed uitoefenen op internationaal niveau (National Intelligence Council 2007). Wat niet-statelijke actoren bindt is het feit dat zij geen soevereine status bezitten, noch kunnen bogen op het territorium en de legitimiteit die staten wel bezitten.

De benadering van ngo's en transnationale corporaties (multinationale en internationale bedrijven) vergt een andere werkwijze dan de statelijke focus. De Nederlandse overheid speelt in gezamenlijke activiteiten met niet-statelijke actoren niet de rol van 'poortwachter', maar eerder een die kan worden geken-

Tabel 4.1 **Poortwachter naast verbindingsofficier**

	Statelijke arena's (beeld van poortwachter)	Niet-statelijke arena's (beeld van verbindingsofficier)
Context	• Staat als uiteindelijke, algemeen erkende autoriteit • Staat-gedomineerde omgeving met moeilijk overbrugbare territoriale grenzen • Prioriteit aan 'high politics' • Nationaal belang helder te identificeren	• Bestaan van meerdere autoriteitssferen • Complex multi-actor systeem met makkelijk overbrugbare grenzen en overlappende beleidsterreinen • Nadruk op samenhangende beleidsagenda's zonder hiërarchie • Nationaal belang moeilijk te identificeren en/of te formuleren
Rol/functies van nationale overheid	• Transacties tussen binnen- en buitenland controleren • Betrekkingen tussen soevereine eenheden (bi- en multilateraal) beheren • Nationaal belang definiëren en promoten	• Toegang en aanwezigheid bewerkstelligen via netwerken • Bruggen slaan naar poreuze beleidsarena's • Het beheer van beleidsspecifieke coalities faciliteren
Strategie	• Interdepartementale onderhandelingen als reactie op bureaucratische uitdagingen • Coördinatie op hiërarchische wijze (zowel naar andere ministeries als naar niet-statelijke actoren) • Strikte en exclusieve gerichtheid op regering • Hiërarchische informatiestromen • Nadruk op exclusief beheer van de externe omgeving	• Coöperatieve partnerschappen met publieke en niet-statelijke actoren door deelname aan netwerken • Coördinatie op faciliterende wijze (geen leidend departement in internationaal beleid) • Gerichtheid op open en inclusieve netwerken • Multi-directionele informatiestromen • Nadruk op gedeeld, coöperatief beheer met publieke en niet-statelijke actoren
Deelnemers	• Professionele diplomatieke dienst waarvan de legitimiteit steunt op het principe van soevereiniteit • Niet-statelijke actoren zijn afnemers van diplomatie	• Deelname van veelzijdige actoren, vaak tripartite (overheid, ngo's en bedrijfsleven), steunend op belang en expertise • Niet-statelijke actoren zijn co-producenten van diplomatie
Regels/ normen	• Verwachtingen gestoeld op normen en regels die uit traditionele soevereiniteit voortvloeien • Protocol staat centraal • Vertrouwelijkheid is regel	• Onderontwikkelde gedragsnormen en botsing van soevereine en niet-soevereine regels • Weinig tot geen protocol (botsing van verwachtingen) • Accountability en openheid zijn regel

Bronnen: Hocking en Spence 2002: 11; Hocking 2006

schetst als ‘verbindingsofficier’. Een verbindingsofficier legt niet alleen de verbindingen, maar kiest ook welke verbindingen interessant zijn en strategische keuzes kunnen helpen bevorderen. Dan gaat het erom met een scherp oog voor het eigen belang, over territoriale en immateriële grenzen heen zodanig actoren en netwerken met elkaar te verbinden en zodanig uitwisseling van goederen en ideeën te faciliteren, dat zij in het voordeel van Nederland en de Nederlanders zijn. Tabel 4.1 toont de verschillen tussen de statelijke en niet-statelijke arena.

Het is van belang te benadrukken dat de rol van ‘verbindingsofficier’ niet in de plaats komt van die van ‘poortwachter’. Beide rollen vormen als het ware aanvullende werkwijzen of *mindsets*. Al naar gelang het onderwerp en de arena waar het onderwerp op de agenda staat zal Nederland voor de ene of de andere benadering moeten kiezen. Het zal daarbij geen uitzondering blijken dat Nederland op sommige terreinen beide werkwijzen parallel dient aan te wenden. Wie bijvoorbeeld kijkt naar beleidsterreinen als energiezekerheid of nationale veiligheid, ontdekt dat het onderscheid tussen statelijke en niet-statelijke arena’s en tussen binnenlandse en buitenlandse arena’s soms maar moeilijk te maken is. In lijn met Rosenaus (1999) observatie dat wij in een tijd leven die wordt gekenmerkt door meervoudige ‘autoriteitssferen’, zal het steeds vaker voorkomen dat Nederlandse beleidsmakers verschillende arena’s tegelijk moeten betreden om één overkoepelend – verlengd – Nederlands belang veilig te stellen.

De manier waarop Canada met zowel andere staten als met niet-statelijke actoren erin slaagde het gebruik van landmijnen sterk in te dammen, kan dit proces illustreren. In de jaren negentig zochten verschillende staten onder aanvoering van Canada naar manieren om verdere verspreiding van landmijnen tegen te gaan. De meest voor de hand liggende arena hiertoe was statelijk, namelijk de VN Conferentie over Ontwapening. Zodra Canada echter bemerkte dat de grootmachten, inclusief alle permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, elke poging om landmijnen uit te bannen blokkeerden, betrad het de niet-statelijke arena. Terwijl het in de statelijke arena bleef zoeken naar consensus, sloot Canada zich aan bij een samenwerkingsverband van ngo’s dat onder de naam ‘International Campaign to Ban Landmines’ (ICBL) opereerde. Het doel van de activiteiten in deze niet-statelijke arena was hetzelfde als die in de statelijke: het uitbannen van landmijnen. De werkwijze was echter geheel verschillend. Als verbindingsofficier tussen de ngo’s en gelijkgestemde landen probeerde Canada zoveel druk op te bouwen dat er een onomkeerbaar proces tot stand zou komen. In oktober 1996 was Canada gastheer van de internationale conferentie *Towards a Global Ban on Anti-Personnel Landmines*. Deelnemers waren vijftig staten (waaronder Nederland), honderden ngo’s en vele VN-agentschappen. De Canadese minister van Buitenlandse Zaken Lloyd Axworthy stelde daar een deadline van één jaar om een verdrag om landmijnen uit te bannen ontwikkeld en getekend te krijgen. Hiermee kwam het ‘Ottowa-proces’ op gang. In december 1997 ondertekenden

123 landen, waaronder het VK en Frankrijk, het Verdrag van Ottowa, met een totaalverbod op landmijnen. Inmiddels hebben 156 landen zich aan het verdrag verbonden (Rutherford 2003; Behringer 2005).

4.3.1 CENTRALITEIT

De belangrijkste reden voor de aanvulling van de rol van poortwachter met die van verbindingsofficier ligt in de opkomst van niet-statelijke actoren op het wereldtoneel en, daar nauw mee samenhangend, het toenemend belang van de internationale netwerksamenleving met zijn talloze transnationale banden. Een netwerk is niet abstract, het is het werkelijke weefsel in de sociale wereld, een reële structuur die deelnemende actoren kan versterken of belemmeren (Brown 2010).

Drie principes zijn daarbij van belang: actoren en hun gedragingen zijn wederzijds afhankelijk; relaties tussen actoren vormen kanalen voor de overdracht van materiële producten (wapens, geld) en immateriële zaken (kennis, waarden); langdurige relatiepatronen tussen agenten creëren structuren die de belangen, de identiteit en het gedrag van individuele actoren kunnen veranderen, beperken en versterken (Hafner-Burton et al. 2009: 561-562).

Het inzicht dat de relaties en verbindingen op het wereldtoneel weleens belangrijker kunnen zijn dan de vermogens van individuele actoren, heeft verstrekkende gevolgen voor de manier waarop Nederland zijn buitenlandbeleid kan uitvoeren. De mogelijkheden om Nederlandse belangen in de wereld te behartigen liggen dan immers eerder in het benutten van relaties met anderen, dan in het eigenstandig opereren (vgl. Sending en Neumann 2006).

Een essentiële voorwaarde voor zulke netwerkmacht is centraliteit: hoe prominenter de positie in het netwerk (veel contacten, gewaardeerd door andere actoren), hoe groter het vermogen om kennis en diensten van andere actoren te verkrijgen en hoe sterker de positie om de transmissie van informatie en producten binnen het netwerk te reguleren, agenda's te bepalen en debatten te *framen*. Macht komt dan voort uit de vaardigheid om een maximaal aantal waardevolle verbindingen te maken (Knoke 1990; Slaughter en Zaring 2006). Centraliteit betekent keuzes maken en specialiseren, want pas dan kan men zich gezaghebbend en met toegevoegde waarde in een netwerk centraal positioneren. Centraliteit is daarmee een uitvloeisel van prioriteiten stellen en ernaar handelen.

Voor Nederland is dit een belangrijke vaststelling. Traditioneel – en in statelijke arena's is dit vaak nog steeds het geval – wordt de macht van een staat bepaald door zijn bnp, leger en/of bevolkingsomvang. Inmiddels zijn dergelijke indicatoren niet langer doorslaggevend. In niet-statelijke arena's en in netwerken zijn centraliteit en een positie in het netwerk als makelaar of knooppunt minstens zo

belangrijk – en juist hierin zou Nederland moeten kunnen excelleren. Toen Jody Williams de Nobelprijs kreeg voor haar rol in het eerdergenoemde 'Ottawa-proces', beweerde zij dat constructieve samenwerking met *civil society* van kleine en middelgrote landen potentiële supermachten zou kunnen maken (Williams 1997 in Zaharna 2007). Deze overdrijving zij haar in haar enthousiasme vergeven. Toch is de gedachte erachter geldig: hier liggen kansen die niet groter of kleiner worden al naar gelang 's lands bnp (Willetts 2007; Thomson 2005; vgl. Egeland 1984).

Verwezenlijking van ambities vraagt om investeren in vaste vriendschappen op basis van vertrouwen en gezamenlijke toekomstvisie, niet om los-vast-relaties gebaseerd op incidenteel gedeelde belangen. Stevige relaties hebben verdergaande consequenties voor belangenbehartiging en reputatie dan opportunistische contacten. Dat betekent voor Nederland investeren in relevante ngo's, in Europese bestuurlijke kringen. De Nederlandse deelname aan de EU is hiervan het beste voorbeeld. Slechts door goede banden met zijn Europese buren – en dus niet alleen de staten – kan Nederland een rol van betekenis in de Europese arena spelen. Buiten Europa zal de Nederlandse overheid echter veel vaker en veel scherper vooraf moeten nagaan wat de meerwaarde van een relatie is en op welke wijze de relatie doelen van Nederlands buitenlandbeleid dichterbij brengt.

4.3.2 SAMENWERKING

De ironie wil dat het betreden van nieuwe speelvelden voor de uitvoerders van buitenlandbeleid niet gemakkelijk is. Onderzoek in verschillende landen heeft duidelijk gemaakt dat juist buitenlandbeleid nogal veranderingsresistent is (Zaharna 2007). Van oudsher bracht werken in en met het buitenland een status en prestige met zich mee vanuit een bepaalde rolopvatting. Dat leidde tot een zeker conservatisme. En nog steeds: diplomatie – niet voor niets soms als het één-na-oudste beroep ter wereld aangeduid – drijft voor een groot deel op protocol en traditie, gescheiden van transgouvernementele netwerken (Heine 2006; Neumayer 2008). Bewindslieden en ambtenaren kunnen het uitbreiden van hun activiteiten naar de niet-statelijke arena als een degradatie zien. Dat is een misverstand. Er is geen sprake van degradatie, maar van dynamisering. Weliswaar staat een verbindingsofficier soms minder in het voetlicht dan de partijen die hij samenbrengt, maar zijn rol is zeker zo belangrijk. Wie zich nu niet alleen als poortwachter, maar ook als verbindingsofficier kan en durft op te stellen, investeert in de vaardigheden en posities die essentieel zijn voor strategisch buitenlandbeleid.

In een netwerk is elke actor per definitie afhankelijk van andere actoren. Deze afhankelijkheden zijn complex, meervoudig en vaak onoverzichtelijk. Dit betekent concreet dat geen van de betrokken actoren in het netwerk eigenstandig

kan opereren of de actoren in het netwerk naar eigen goeddunken kan inzetten (Kahler 2009). Door gebruik te maken van de ideeën, ambities en belangen die essentieel zijn voor succesvolle resultaten, ontwikkelt samenwerking legitimiteit en genereert zij alternatieve oplossingen. Daarvoor bestaan geen panklare recepten, maar Nederland kan troost putten uit de gedachte dat met Nederland vele landen op zoek zijn naar methoden om eigen belangen door veelzijdige samenwerking te realiseren (Cooper 2001). In de internationale literatuur en, langzaamaan, in beleidsdocumenten worden inmiddels vele etiketten op deze manier van werken geplakt: van *new diplomacy* (Riordan 2003) tot *catalytic diplomacy* (Cooper en Hocking 2000), van *multistakeholder diplomacy* (Kurbalija en Katrandjiev 2006) tot *guerilla diplomacy* (Copeland 2009), van *network diplomacy* (Metzl 2001) tot *new public diplomacy* (Melissen 2005) en van *transformational diplomacy* (Rice 2006) tot *new foreign policy* (Neack 2008). Vanzelfsprekend is het label van weinig belang; waar het om gaat is de oproep om op nieuwe wijzen met nieuwe actoren te communiceren en samen te werken.

Nederland zou er goed aan doen zich deze manier van werken eigen te maken. In eigen land en in de ons omringende regio's is een rijke voedingsbodem van *civil society* en bedrijven die internationaal actief zijn. Open samenwerking met niet-statelijke actoren vergroot bovendien de legitimiteit en daarmee de effectiviteit van het Nederlandse buitenlandbeleid. Het betrekken van geïnteresseerde burgers uit alle geledingen van de samenleving, bijvoorbeeld door intensieve samenwerking met ngo's, is een van de manieren om het draagvlak voor specifieke onderdelen van het buitenlandbeleid te vergroten (Hocking 2008).

Het is goed te beseffen dat een dergelijke duale benadering van statelijke en niet-statelijke actoren ook tot spanningen kan leiden. Voor de overgevoeligheid van de usances in de klassieke diplomatie is niet altijd plaats. Wie daarvan schrikt, zal de draai niet kunnen maken. Illustratief voor een rigide opstelling was de loop der gebeurtenissen met het Internationaal Strafhof. Nederland was een warm pleitbezorger van deze instelling, de VS onder president Bush jr. verzetten zich en bewerkten aanvankelijk ook andere landen met succes om het verdrag niet te tekenen. Om redenen van hogere internationale politiek liet Nederland dat op zijn beloop, maar dat er tegelijkertijd vele ngo's in Nederland actief zijn met goede verbindingen in de VS met een potentieel om de opinie in de VS te bewerken, was in zekere zin een cadeau dat nooit in ontvangst werd genomen.

Afhankelijk van de prioriteit zal het netwerk waarin de Nederlandse overheid op zoek moet naar partners er anders uitzien. Netwerken zijn er immers in soorten en maten: van statelijke (de G-8) en niet-statelijke (de internationale vredesbeweging) tot hybride netwerken (de Basel-akkoorden); van 'dikke' waar de frequentie en omvang van de contacten tussen de actoren zeer hoog is (het milieunetwerk in de EU) tot 'dunne' netwerken (de G-77); van horizontale

(transgouvernementele banden tussen landbouwministeries) tot verticale netwerken van regulators; van informele (het *Proliferation Security Initiative*) tot formele netwerken (de eurozone). Telkens opnieuw zal Nederland moeten bepalen welk netwerk relevant is om zijn doelstellingen te behalen, welke partners in het netwerk figureren en met welke partners Nederland het beste zijn doelen kan realiseren.

Van nature is het een sterke kant van het diplomatieke corps om contacten te leggen, informatie te verzamelen en synergie te creëren. Die vaardigheid dient het ook in niet-statelijke arena's met andere doelgroepen toe te passen. Het scala aan stakeholders in voor Nederland belangrijke issues is enorm, en deze strategische partners zitten niet steeds in de grootste gebouwen van de hoofdstad. Partners bewonen elke mogelijke hoek in het buitenland – niet alleen de regeringsgebouwen, maar ook de krottenwijken en zakencentra, de *suburbs* en kunstenaarskringen (Murphy 2008). En ook hier geldt dat de Nederlandse overheid niet alle contacten zelf hoeft te leggen en te onderhouden; juist in niet-statelijke arena's kunnen de uitvoerders van het buitenlandbeleid Nederlandse doelen realiseren door andere actoren met elkaar te verbinden.

Steeds vaker werken nationale overheden niet alleen met ngo's, maar ook met bedrijven samen in tripartite constructies. Soms gaat dat op institutionele wijze, bijvoorbeeld toen niet-statelijke actoren formeel onderdeel gingen uitmaken van het secretariaat van de *World Summits on the Information Society* in 2005. In de bijbehorende *Working Group on Internet Governance* namen vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en *civil society* een gelijke plaats in (Dumitriu 2006). Ook zonder samenwerking met ngo's vormen *transnational corporations* (TNC's) en multinationals langzaam een belangrijker deel van het buitenlandbeleid dan in het verleden het geval was (Dahan, Doh en Guay 2006). In de VS gaan inmiddels stemmen op om een apart agentschap op te richten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken met als doel "Engaging the private sector for the public good" (Lord en Center for a New American Security 2010). Nederland is nog niet zover en het zou zich, gezien de interne markt, ook eerder voor een Europees raamwerk lenen. Desalniettemin realiseren bedrijfsleven en overheid zich terdege dat het imago van het moederland en het imago van het bedrijf elkaar kunnen versterken. Aanduidingen van het land van oorsprong doen ertoe.

Naast samenwerking met niet-statelijke actoren experimenteren nationale overheden inmiddels met samenwerking met substatelijke actoren. Omdat zij dicht bij de burger staan en specifieke expertise bezitten, hebben gemeenten en provincies een steeds belangrijker rol in de uitvoering van het buitenlandbeleid. Het meest in het oog springt de inbreng van substatelijke overheden in de EU. Het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel en de lobbyisten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn illustratief. Minder in het oog springend, maar

snel aan belang winnend, is de subnationale bijdrage aan internationale veiligheid en ontwikkelingssamenwerking. In de opbouwfase van Irak en Bosnië werd sterk op de expertise van gemeenten geleund, nadat het inzicht doorbrak dat staatsopbouw en economische ontwikkeling niet centraal aangestuurd kunnen worden, maar ook vanaf de grond opgebouwd dienen te worden. Opvallend is dat in Nederland van echte substatelijke samenwerking nog weinig sprake is. De nationale overheid verkiest tot nog toe met name een rol als financier en schrikt er nog voor terug de expertise en contacten van subnationale overheden in te zetten in de ontwikkeling en uitvoering van haar buitenlandbeleid. Het zijn in ons land gescheiden circuits. Mede door hun staatsstructuur zijn andere landen hier verder mee. Zo leveren in het geval van Spanje en België de regio's en gewesten een belangrijke bijdrage zowel aan de beleidsvorming als aan de uitvoering van het beleid over de grens. En de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen draagt bij aan de opbouw van politie in Afghanistan.

Naast substatelijke actoren zijn er ook andere binnenlandse actoren die een plaats verdienen in het buitenlandbeleid. Er zijn immers vele burgers, ngo's en bedrijven die nauwelijks over de grens actief zijn, maar die wel degelijk een bijdrage kunnen leveren aan een succesvol buitenlandbeleid. Om dit gemis tegen te gaan heeft de Canadese Foreign Office in de Canadese deelstaten inmiddels *local embassies* opgericht: kleinschalige vertegenwoordigingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken op verschillende plaatsen in Canada om binnenlands draagvlak te creëren. Hoewel deze met name vanuit de hoofdstad werkt, heeft de *Partnership and Network Development Unit* van het Britse ministerie een vergelijkbare functie.

Het selecteren van relaties is een strategische aangelegenheid. Of actoren relevant blijken te zijn in dit selectieproces wordt onder andere bepaald door hun kennis van zaken, hun unieke contacten, hun wetenschappelijke of beleidsmatige ervaring met het dossier, hun invloed op de ontwikkeling van het dossier en hun belangen bij de uitkomst van het proces. Bovendien geldt dat de samenwerking meer vrucht zal dragen wanneer zij oprecht inclusief is: zolang zij de werkwijze van het proces onderschrijven en zolang zij de uitgangspunten en belangen van andere deelnemers respecteren, dienen alle relevante stakeholders een plek te krijgen in de samenwerking (Potter 2008). Tegelijkertijd geldt, vanzelfsprekend, dat de overheid minimumeisen mag stellen aan de partners met wie zij samenwerkt. Zo hebben sommige diplomatieke diensten inmiddels een checklist ontwikkeld om na te gaan of de legitimiteit en capaciteit van ngo's voldoende is om mee in zee te gaan.

Deze strategie kan echter pas effect sorteren, wanneer de overheid voldoende kennis heeft van partners met wie zij in zee wil gaan. Wil de samenwerking tot het resultaat leiden dat de beleidsmakers van buitenlandbeleid voor ogen staat, dan dienen zij vooraf voor iedere partner in kaart te brengen welk belang hij heeft

bij de samenwerking en op welke uitkomst hij aanstuurt. Essentieel zijn daarbij de *red lines* die elke partner als ondergrens hanteert: een private ondernemer zal uiteindelijk winst willen maken, terwijl een ngo altijd een succes aan haar achterban zal willen overbrengen (Potter 2008). Om te begrijpen waarom elke partner handelt zoals hij handelt, is het bovendien van belang de sociale context van partners te inventariseren (Brown 2010). Specifieke aandacht moet daarbij besteed worden aan het beeld dat elke potentiële partner van de Nederlandse overheid heeft. Het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft inmiddels ervaring met deze werkwijze en laat elke twee jaar *stakeholder surveys* opstellen (Foreign and Commonwealth Office 2008). Ter geruststelling zal hierna overigens blijken dat het in de praktijk zelden nodig is dat de overheid helemaal bij nul moet beginnen. In veel gevallen bestaan er rond afgebakende thema's reeds netwerken van actoren.

4.3.3 SOFT POWER

In een verweven, interdependente wereld waar de macht verdeeld is over netwerken van statelijke en niet-statelijke actoren met elk hun eigen werkwijze en eigen doelen, is constructieve samenwerking op basis van gedeelde belangen vaak de enige manier waarop Nederland de doelstellingen van zijn buitenlandbeleid kan realiseren. De samenwerking met andere actoren is waardevol, juist omdat de verschillende deelnemers er zelf voor kiezen om mee te doen. Dwang is zelden nog een machtsmodaliteit. Nu treft het dat de 'kunst van het verleiden' vanuit de traditie van de buitenlandse betrekkingen als het ware in de genen zit van een diplomaat. Diplomatie was in de tijd van de staatskanselarijen een permanente poging om te overtuigen, gunstig te stemmen, te verleiden. Het diner, het toepasselijke cadeau, de intrige – het diende allemaal dat doel. Maar verleiden anno 2010 is toch iets heel anders. Het trefwoord nu is *soft power*.

De Amerikaanse invloed op het wereldtoneel, zo stelde Joseph Nye twintig jaar geleden, is niet alleen een functie van wapens en dollars (*hard power*), maar ook van *soft power*: reputatie, culturele aantrekkingskracht, legitimiteit en legaliteit. Wat voor de VS geldt, geldt nog sterker voor een land als Nederland (Nye 2004; Randal 2008). Wil Nederland zijn doelstellingen in de wereld verwezenlijken, dan kan dat alleen door zijn mondiale aantrekkingskracht te vergroten en de 'kunst van het verleiden' tot officieel beleid te maken. Het geheim van effectieve samenwerking is ten eerste de eigen sterke kanten te gebruiken zonder de sterke kanten van anderen in de weg te zitten, en ten tweede de voorwaarden te creëren waarbij verantwoordelijkheid en *credit* worden gedeeld (Leonard, Stead en Smewing 2002; Cowan en Cull 2008; Snow en Taylor 2009).

Een verbindingsofficier moet de kunst van het verleiden tot het uiterste beheersen. In de Angelsaksische wereld wordt de vaardigheid om op indirecte

wijze eigen doelstellingen te behalen aangeduid met de term *enabling state*. Een *enabling state* spant zich in om andere partijen zo goed mogelijk te laten functioneren en hen in staat te stellen activiteiten te ontplooien die zowel in het belang zijn van die andere actor als van de staat. De *enabling state* maakt duidelijk wat hij wil en waarom, en laat vervolgens andere partijen vrij in de uitvoering – vanuit de wetenschap dat volledige controle en monitoring illusies zijn.

4.4 CONCLUSIE

Anders dan in het verleden dient de Nederlandse overheid zich niet alleen in statelijke, maar ook in niet-statelijke arena's te begeven om haar doelen van het buitenlandbeleid te bewerkstelligen. De samenwerking met niet-statelijke actoren die hieruit voortvloeit vraagt om een fundamenteel andere werkwijze in de praktijk van het buitenlandbeleid. Parallel aan de bestaande protocollaire, veelal geopolitiek ingekleurde manier van werken, dient de Nederlandse overheid in netwerken zonder veel hiërarchie zo instrumenteel mogelijk haar partners te kiezen. Veel strategischer dan nu het geval is moet Nederland vanuit een open, flexibele houding die actoren kiezen die van betekenis kunnen zijn in het verwezenlijken van ambities, het beïnvloeden van agenda's en het bevorderen van verlengde nationale belangen.

Om deze nieuwe werkwijze te kunnen realiseren moet sterk geïnvesteerd worden in beleidsrelevante kennis, in internationale zichtbaarheid en in lokale aanwezigheid. In de Europese arena dienen werkwijzen te worden aangepast aan het gegeven dat Europa deels binnenland is geworden; het ministerie van Buitenlandse Zaken zal de weg moeten inslaan van breed-coördinerend naar smal-verdiepend. De Europese regie hoort thuis in de ministerraad en primair bij de minister-president. Dat geeft het Verdrag van Lissabon, met de beschrijving van de centrale rol van de Europese Raad, ook met zoveel woorden aan. Om dit ondubbelzinnig zichtbaar te maken zou men beter kunnen spreken van een ministerie van Algemene en Europese Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is dan goeddeels een vakdepartement. Het specialiseert zich op Europees extern beleid en externe veiligheid, is het kenniscentrum voor multilaterale architectuur en is strategisch verantwoordelijk voor het instrumentarium dat bij extern veiligheidsbeleid hoort: diplomatie, ontwikkeling en defensie.

Strategische keuzes en de uitwerking van speerpunten kunnen niet worden geparkeerd in de koker van één departement, maar dienen de vertaling te zijn van een 'gedeeld verhaal', of in bestuurlijke termen vertaald: van beleidsintegratie. Anders werken, instrumenten anders gebruiken – dat zijn de consequenties van een ambitie om buitenlandbeleid te voeren in onze tijd.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de inleiding op dit rapport hebben wij de vraag gesteld hoe Nederland een buitenlandbeleid kan ontwikkelen gegeven de ingrijpend veranderende omstandigheden en condities waarbinnen zo'n beleid moet worden gevoerd. Het betreft hier niet een louter academische exercitie. Er is argwaan in de samenleving over alles wat er op ons afkomt uit het buitenland en de verleiding om beschutting achter de dijken te zoeken is groot. Daarentegen is en blijft onze internationale oriëntatie een cruciale bron van welvaart en welzijn. Tegelijk vraagt de nieuwe internationale omgeving om een nieuw repertoire om deze oriëntatie relevant, geloofwaardig en overtuigend te doen zijn. Het is druk geworden op de markt van de internationale betrekkingen, met nieuwe bezoekers en andere marktmeesters. Om daar een plek en een 'product' te vinden waar voldoende betrokkenen zich in kunnen vinden, is een uitdagende opgave.

Om deze opgave te kunnen realiseren is het essentieel zich ervan te vergewissen hoezeer de omstandigheden zijn veranderd. Pas dan kunnen consequenties worden getrokken die verder reiken dan een kleine aanpassing hier, of een nieuwe oproep tot coördineren daar. Wij hebben de mogelijke consequenties vanuit drie verschillende invalshoeken bekeken: de aard en reikwijdte van het buitenlandbeleid, het platform waar Nederland zijn buitenlandbeleid gestalte kan geven en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Dat heeft geleid tot de onderstaande bevindingen en aanbevelingen.

5.1 NEDERLAND IN EEN VERANDERENDE WERELD

De analyses die ten grondslag liggen aan dit rapport laten zien dat het karakter van de internationale betrekkingen, de machtsverhoudingen en de spelers zozeer aan verandering onderhevig zijn dat zich een nieuwe, hybride context aandient waarbinnen buitenlandbeleid moet worden gevoerd.

Aan de ene kant is er de wereld van de geopolitiek en de natiestaat. Dit is de context van de machtsverhoudingen. De aandacht voor de opkomst van Azië – meer in het bijzonder van China – is enorm, maar het tempo van deze ontwikkeling heeft iedereen, zo lijkt het, toch overvallen. In het laatste rapport van de WRR over Nederlands buitenlandbeleid, *Stabiliteit en veiligheid in Europa*, uit 1995, komen landen als China en India simpelweg niet voor. Inmiddels is de term BRIC gemeengoed, maar nog altijd is het lastig om een voorstelling te maken van een wereld waar het centrum van dynamiek niet – en zeker niet meer exclusief – ligt in het Westen. De feitelijke ontwikkelingen spreken ondertussen boekdelen, met China als de grootste crediteur in de wereld, de grootste autoproducent, met binnenkort het grootste TGV-net, enzovoorts. Deze verschuiving heeft verstrekkende

gevolgen voor internationale verhoudingen. Europa wordt hierbij simpelweg een kleinere plek in een grotere wereld en *mutatis mutandis* geldt dit ook voor de lidstaten – voor de ene meer dan voor de andere, maar toch.

Op vele terreinen woeden stevige debatten over de betekenis die deze ontwikkelingen zullen hebben (Agnew 2009; Jackson 2007; Herod 2006). Sommigen zien eerst en vooral een geopolitieke verschuiving, waarbij de VS hun hegemoniale positie kwijt raken en de macht van China toeneemt. Zulke verschuivingen kunnen, zo leert de geschiedenis, met periodes van grote instabiliteit gepaard gaan (Khanna 2008). De vergelijking met het negentiende eeuwse Duitsland wordt in dit verband nogal eens aangehaald, een *verspätete Nation* die haar plaats in de wereld opeiste en daarmee een bedreiging werd voor de gevestigde machten. Andere stromingen zien het proces van globalisering voortgaan, waarin mensen en regio's in de wereld zo intensief met elkaar zijn verknoopt dat er geen reden meer is om in zulke 'ouderwetse' categorieën van staten-tegen-staten te redeneren (Ohmae 2005). Maar dat de verschuivingen van economische dynamiek en politieke macht in de wereld ingrijpende gevolgen zullen hebben, geldt als gemeengoed.

Aan de andere kant is er de 'netwerkomgeving' die niet alleen wordt bevolkt door statelijke, maar steeds meer ook door niet-statelijke actoren. Hoewel de nationale staat een belangrijk referentiepunt zal blijven in deze omgeving, wordt ook deze steeds meer onderdeel van een weinig hiërarchisch gestructureerd netwerk van voortdurend wisselende actoren en theaters. Ngo's, bedrijven, actievoerders – geholpen door mediahypes – geven de agenda van internationale bedrijvigheid vorm, en overheden doen er wijs aan een plekje in dat netwerk te veroveren om niet te worden verrast, om te kunnen beïnvloeden en te kunnen bijsturen. Een groeiend aantal actoren en arrangementen manifesteert zich in dwarsverbanden die als het ware grenzeloos zijn. Dé buitenlandpolitiek of hét buitenlandbeleid van de Nederlandse staat bestaat, althans zo beschouwd, niet meer. Er zijn vele uitingen van buitenlandbeleid in wat Slaughter *desaggregated states* heeft genoemd. Regelgeving en codificatie van standaarden en normen komen tot stand als uitkomsten van beraad tussen professionals (en ambtenaren) uit vele landen, die vaak meer met elkaar dan met hun respectievelijke landgenoten gemeen hebben. Verwevenheden tussen landen maken dat van onderop – via *best practices* – gedragsregels en praktijken tot stand komen. Van boekhoudregels tot voedselvoorschriften, van media-ethiek tot concurrentie-ethiek – het zijn allemaal terreinen waar spelers elkaar over grenzen heen vinden, elkaar de maat nemen en elkaar binden middels codes, die vervolgens weer hun weg vinden in regelgeving en jurisdictie. *Cause célèbre* voor deze benadering blijft de totstandkoming van het anti-landmijnenverdrag, waar de Canadese diplomatie op het juiste moment op de *bandwagon* van enkele ngo's sprong om met hun transnationale momentum tegen landmijnen mee te liften en vervolgens als statelijke regisseur het verdrag feitelijk te verwezenlijken.

Deze ‘ontgrenzing’ van internationale betrekkingen manifesteert zich bij uitstek binnen de EU. De EU is niet het type reguliere multilaterale organisatie dat zich met een bepaald onderwerp richt tot en ten dienste staat van staten. Europa raakt aan praktisch alle terreinen, richt zich niet alleen tot staten, maar ook tot burgers, en is daarmee binnenland. Als ergens het dilemma van een minister van Buitenlandse Zaken zich manifesteert, dan is het wel in Europa, waar het verschil tussen binnenland en buitenland enerzijds in de hoofden van mensen nog groot is en anderzijds niet echt meer bestaat. Officieel speelt de minister van Buitenlandse Zaken de coördinerende rol bij de Nederlandse inbreng in Europees beleid, maar de facto zijn de diverse vakgebieden zozeer eigen werelden geworden dat de ambtenaren van de ministeries eigen doelstellingen hebben en autonoom handelen. Dat kan ook moeilijk anders bij een uitdijend geheel van thema’s en daarbij passende specialisatie. Omgekeerd beïnvloedt de EU in verregaande mate nationale regelgeving, hetzij via wet- en regelgeving, hetzij via jurisdictie, hetzij via netwerkorganisaties.

Het beleidsproces is kwetsbaarder geworden, onvoorspelbaar, en emoties kunnen soms hoog oplopen. Het maakt regie, laat staan prioritering lastig: er is veel aan de hand, het komt van alle kanten en het zit vol verrassingen. Voor zover het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit een traditionele rolopvatting zich beschouwt als hoedster van de betrekkingen met het buitenland, is het dan ook niet zo vreemd dat daar soms een gevoel van functieverlies de kop opsteekt en weleens de verzuchting klinkt dat ‘iedereen overal maar zijn gang gaat’.
Anders geformuleerd: tussen het streven naar coördinatie van buitenlandbeleid en het hybride karakter van de internationale betrekkingen is spanning inherent.

5.2 MOGELIJKHEDEN VOOR EEN ‘EIGEN AGENDA’

De ingrijpende veranderingen in de geopolitiek en in het karakter van internationale betrekkingen vragen om een reactie. Ze bieden beperkingen én mogelijkheden voor het Nederlandse buitenlandbeleid.

5.2.1 KANTELING VAN VRAAGSTUKKEN

Internationale veiligheidsvraagstukken – oorlog en vrede – waren decennialang een soort gewelf dat boven alle andere mondiale vraagstukken zweefde. Dat gewelf was en is nog steeds het primaire terrein van aandacht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het vraagstuk van oorlog en vrede zelf, van veiligheid, is wezenlijk van karakter veranderd. Het is geleidelijk aan een thema dat minstens zozeer thuishoort bij justitie en politie, als bij de strijdkrachten. Het gaat om terreurdreiging, om falende staten, om cybercriminaliteit, om religieus radicalisme, om piraterij, om een nucleair wapen in verkeerde handen. Alsof bij de afspeellijst een *random*-knop is ingedrukt. De antwoorden zijn evenzo gevarieerd.

Ze vergen infiltratie en spionage, justitiële samenwerking, opbouw van rechtsorde, interreligieuze dialoog, luchtverkenning, expeditionair militair optreden; om er een paar te noemen. De ontwikkeling van de NAVO, waar Nederland decennialang een trouw bondgenoot was, laat het zien: ze opereert buiten het verdragsgebied en met telkens wisselende coalities. Landen doen soms mee, soms niet. De oude vijand, Rusland, wordt door de nieuwe NAVO-lidstaten in Midden- en Oost-Europa nog wel als vijand gepercipieerd (en Rusland draagt daar soms ook het zijne toe bij), maar het is geworden tot wat het nu is: een soms lastige, maar onmisbare buur, geen evidente en onbetwiste leverancier van bestaansrecht voor de NAVO. En het instituut NAVO worstelt zichtbaar met dit dilemma. Hoezeer en hoe terecht er ook nog waarde moet worden gehecht aan de organisatie, een overkoepelend gewelf boven internationale betrekkingen, het dominante ankerpunt, kan de organisatie ook voor Nederland niet meer zijn.

Andere vraagstukken verdringen zich om prioritaire aandacht. Het kenmerk van de internationale orde is inmiddels juist geworden dat een hiërarchie van urgentie en gewicht tussen deze vraagstukken niet meer bestaat. Daarvoor werken te veel door niets en niemand te regisseren krachten in op de agenda van internationale betrekkingen: twee vliegtuigen in het *World Trade Center* kunnen een decennium lang alle aandacht trekken naar vraagstukken als terrorisme en islamitische radicalisering, twee bankenfiasco's en een bijna *melt-down* van het financiële stelsel kunnen het internationale tableau weer verplaatsen naar een compleet ander speelveld. Een ramp als voor de kust van Louisiana in het voorjaar van 2010 onderstreept de urgentie van een ander vraagstuk, dat van de energieschaarste en risico's van fossiele brandstoffen. Fossiele energie is eindig, maakt Europa kwetsbaar en afhankelijk, en gebruik ervan staat ook haaks op alle noodzakelijke ambities om duurzaamheid te bevorderen. Duurzaamheid is in veel gevallen nog te duur en het bewerkstelligen van een transitie is een wereldwijde missie die ook een wereldwijde aanpak vergt.

Ten slotte zijn relatief overzichtelijke nationale en regionale thema's verknoopt geraakt en onderdeel gaan uitmaken van mondiale vraagstukken, waarvoor kenmerkend is dat met verschillende actoren tegelijk op verschillende borden (de interstatelijke, intrastatelijke en non-statelijke) moet worden gespeeld en niemand meer een volledig beeld heeft van de wijze waarop het probleem in elkaar steekt en welke actoren erbij betrokken zijn. De optelsom is er een van veel nieuwe vraagstukken, met een onduidelijke, snel wisselende hiërarchie.

5.2.2 GEVOLGEN BUITENLANDBELEID

Het Nederlandse buitenlandbeleid heeft in het uitwaaierend geheel van internationale vraagstukken de neiging daarin mee te gaan. Memories van toelichting, regeerakkoorden en beleidsnota's leggen getuigenis af van brede

ambities, voorzien van lange rijen van prioriteiten en aandachtspunten. Tegelijk probeert ons land op zoveel mogelijk fora present te zijn, ook al is er wel het besef dat zulks door de opkomst van nieuwe landen op den duur niet is vol te houden. De neiging om zoveel mogelijk te doen met zoveel mogelijk partners is in lijn met de diepgewortelde Nederlandse behoefte om zoveel mogelijk in de wereld present te zijn. Het buitenlandbeleid heeft daardoor het karakter van een donut: een brede waaier van initiatieven, maar in het midden weinig wat die initiatieven met elkaar verbindt. Het gevolg is fragmentatie van aandacht, van expertise, verlies van profiel en identificatie, en vraagtekens bij de relatie tussen buitenlandpolitieke inspanningen en het Nederlands belang.

Behalve dat de stapeling van initiatieven en de neiging om overal aan mee te doen steeds lastiger zijn te realiseren, kunnen deze ook botsen met opvattingen in de samenleving. Tot dusverre rustte het buitenlandbeleid vooral op een basis van *permissive consensus*. De bestuurlijke elite kon buitenlandbeleid ontwikkelen en uitvoeren in de wetenschap dat er over het algemeen een consensus bestond over de koers van het buitenlandbeleid. Maar deze consensus is niet vanzelfsprekend meer. Omvang en perspectief van ontwikkelingssamenwerking zijn daarvan een voorbeeld, maar ook kwesties als de uitbreiding van de EU of de deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan duiden daarop. Vele moderne internationale vraagstukken interfereren zozeer met binnenlandse verhoudingen en opvattingen, dat buitenlandbeleid als een zaak alleen maar van deskundigen op een ministerie tot het verleden behoort.

5.2.3 STRATEGISCHE KEUZES

Op grond van bovenstaande bevindingen verdient het aanbeveling om veel specifieker te zoeken naar de mogelijkheden voor een eigen agenda teneinde op een beperkter aantal terreinen meer te kunnen doen. Dit betekent kiezen, prioriteren en op zoek gaan naar terreinen waar Nederland een verschil kan maken. De eerste stap hiertoe ligt in de erkenning en bewustwording van de hybride wereld. Pas wanneer de Nederlandse overheid zich werkelijk bewust is van deze veranderingen, en erkent dat het huidige buitenlandbeleid hierop onvoldoende is aangepast, ligt de weg naar een strategischer buitenlandbeleid open.

De volgende stap is het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten in het Nederlandse buitenlandbeleid als geheel. De feitelijke keuzes zijn een politieke zaak, maar een transparant afwegingskader op basis waarvan heldere keuzes kunnen worden gemaakt en verantwoord is daarbij behulpzaam. Te meer omdat Nederlanders zich in het buitenlandbeleid moeten kunnen blijven herkennen, wil consistent beleid mogelijk zijn.

Drie vragen liggen aan ons afwegingskader ten grondslag:

1. Wat is belangrijk voor Nederland?
2. Waar liggen de belangen van andere actoren en wat doen zij om deze te realiseren?
3. Waar kan Nederland het verschil maken?

Op basis van de antwoorden op deze drie vragen is het mogelijk een onderscheid te maken tussen een 'vast' onderdeel van het buitenlandbeleid en een 'vrije ruimte', waarin prioriteiten kunnen worden gesteld. Het vaste onderdeel behelst de vitale belangen die onlosmakelijk verbonden zijn met de integriteit van het grondgebied, bescherming van burgers en politieke instituties, waaraan niet te tornen valt. Omdat deze belangen essentieel zijn hoeven hier geen prioriteiten te worden gesteld.

Voorbij die ondergrens van in zekere zin acute veiligheid zijn veel belangen minder direct, maar desalniettemin heel wezenlijk. Wij hanteren hiervoor de term 'verlengde nationale belangen'. Vanuit het perspectief van deze verlengde nationale belangen zou beter moeten worden gekeken naar specifieke aanhechtingspunten tussen nationale belangen en mondiale vraagstukken, om vervolgens te kunnen bezien in hoeverre Nederland bijdragen kan leveren die zowel intern als extern een verschil kunnen maken. Verlengde nationale belangen kunnen als een soort maatstaf dienen om te bepalen of het collectief Nederland hier een daadwerkelijk belang heeft dat operationeel kan worden gemaakt voor internationaal beleid en tevens een bijdrage kan leveren aan mondiale vraagstukken. Deze maatstaf moet ervoor zorgen dat een onderscheid wordt gemaakt tussen louter idealen en aspiraties, versus ambities waar ook een meer tastbaar belang valt aan te geven.

Aan de hand van de laatste vraag kan worden bezien of er mogelijkheden zijn om serieus een verschil te kunnen maken, of dat anderen beter zijn geëquipeerd. Ook wordt hier meegewogen of er coalities met anderen – staten, ngo's, bedrijven – zijn te smeden en of zo'n strategische ambitie voldoende aantrekkingskracht uitoefent intern en extern.

Strategisch buitenlandbeleid impliceert prioriteiten en posterioriteiten. Taakspecialisatie tussen Europese landen ligt voor de hand, ook bij defensie-inspanningen, waar anders evenzeer versnippering en gebrek aan effectiviteit dreigen. Nederland zal moeten leren dat er ook veel belangrijke onderwerpen in de wereld zijn, waar ons land meeluistert en meedenkt en het verder aan anderen overlaat.

Naast de behartiging van vitale belangen en een strategische keuze uit een beperkt aantal verlengde belangen, verdient het aanbeveling om een derde onderdeel in het buitenlandbeleid op te nemen, namelijk 'niches'. Niches kiezen betekent, in de

woorden van de vroegere Australische minister van Buitenlandse Zaken Evans, een speciale concentratie van middelen op een paar specifieke gebieden waar de kans op waardevolle en betekenisvolle resultaten het meest veelbelovend zijn, in plaats van ernaar te streven het hele buitenlandpolitieke terrein thematisch en geografisch te bestrijken. Niches komen voort uit de gekozen prioriteiten en onderscheiden zich op drie punten van de rest van het buitenlandbeleid. Zij zijn het instrument bij uitstek waarmee Nederland zich in eigen land en in de rest van de wereld kan specialiseren en profileren. Er wordt meer budget aan besteed dan aan reguliere activiteiten in het buitenlandbeleid, en ze worden gesteld voor langere tijd. Hierdoor bieden niches de mogelijkheid om binnen de kaders van het buitenlandbeleid een 'eigen agenda' te ontwikkelen die inspeelt op de omstandigheden, deskundigheden en ambities die passen bij het beeld en zelfbeeld van Nederland. De specialisatie waar de keuze voor niches toe dwingt, draagt ertoe bij dat Nederland op enkele beleidsterreinen kennis en ervaring opdoet, die het vervolgens kan inzetten als bron van invloed op het wereldtoneel. Als denkexercitie – en dus niet als uitgewerkt plan! – hebben wij geschetst hoe op de terreinen van water en klimaat, voedsel en duurzaamheid, en opbouw van internationale rechtsorde de rijke aanwezigheid van hier gevestigde, internationale ngo's, de aanwezigheid van specifieke wetenschappelijke en technische deskundigheid, bedrijvigheid en belangen tot betekenisvolle strategische symbioses kunnen worden gesmeed die intern en extern een verschil kunnen maken en die intern en extern ook zichtbaar kunnen verbinden. Zulke verbindingen kunnen tevens helpen om de gesignaleerde spanning te overbruggen tussen vrees voor en noodzaak om de buitenwereld gretig te aanvaarden. Mondjesmaat gebeuren zulke dingen al wel, maar nooit als strategische keuze, nooit als echt speerpunt, hooguit als een van de vele kleine activiteiten. Keuzes maken impliceert middelen elders reduceren en hierin werkelijk investeren.

Strategische keuzes betekenen niet dat alles anders moet of kan. De NAVO mag dan niet langer de centrale pijler van Nederlands buitenlandbeleid zijn, Nederland is lid van de NAVO en artikel vijf – de collectieve verdediging – is en blijft een cruciale verzekeringspolis. Bovendien is Nederland ingeweven in een reeks van internationale afspraken en verdragen. Als er schepen nodig zijn om de koopvaardijvloot bij de Somalische kust te beschermen, dan kijken de EU-landen terecht ook naar Nederland: het bezit van een grote haven en een marine schept nu eenmaal internationale verplichtingen. Maar dat laat onverlet dat andere stappen gewenst zijn om in de drukke internationale arena naast algemeen geldende afspraken en verplichtingen met eigen kerncompetenties, deskundigheden en ambities meer specifiek en consistent aanwezig te zijn, daarmee aan reputatie en profiel te werken en de eigen burgers in deze route mee te nemen. De natiestaat vormt altijd nog een wezenlijke actor in de internationale betrekkingen en een normatief instituut van identificatie tussen burgers en bestuurders. Verlengde nationale belangen kunnen als uitgangspunt dienen voor de ontwikkeling van een

strategisch kader dat daar recht aan doet en tegelijk de complexe interdependentie van de internationale betrekkingen verdisconteert.

5.3 HERORIËNTATIE OP EUROPA

Europa is onze dominante arena en het is een politieke arena. Wie invloed wil uitoefenen, moet hier excelleren. Dat betekent niet het braafste jongetje uit de klas zijn, maar wel het beste. Nederland dacht lange tijd Europa voor welvaart, maar niet voor veiligheid nodig te hebben. Met een steeds politiekere Unie klopt dat niet meer. Bovendien zijn de VS als een soort garantie tegen overheersing door een van de grote Europese staten een construct uit het verleden. De roemruchte tegenstelling – nog zichtbaar bij de aanloop naar de Irak-oorlog – tussen atlantici en Europese federalisten is een anachronisme geworden. Europa is ook het primaire vangnet in de groeiende onvoorspelbaarheid van internationale betrekkingen. Bij elke acute crisis zoeken regeringsleiders in Europa elkaar op en moeten ze in gezamenlijkheid een uitweg zoeken. Wie in deze arena excelleert heeft invloed.

Europa biedt een rijke schakering aan invloedrijke beleidsnetwerken. Een strategische oriëntatie op de relevantie ervan en het werken daarmee is essentieel om invloed in Europa uit te kunnen oefenen. Wie via de Europese band ergens in de wereld een verschil wil maken, kan soms meer plezier hebben van de *International Crisis Group* dan van een bevriende minister van Buitenlandse Zaken. Wie Europese landbouw wil verduurzamen, kan via het Europees Parlement en Europese consumentenbonden soms interessantere golven maken dan in een raad van landbouwministers. Dat vergt een vaardigheid van de staat om zich te ontwikkelen tot een *enabling state*, dat wil zeggen tot een staat die andere partijen in de gelegenheid stelt activiteiten te ontplooien die zowel in het belang zijn van zo'n partij als van de overheid.

Europa is ook verreweg de belangrijkste optie om in de wereld Nederlandse belangen en waarden te kunnen behartigen. Europa wordt een kleinere plaats in een grotere wereld, dat geldt voor kleinere lidstaten van een grotere EU in sterkere mate. Vanuit China zijn landen als Nederland op de radar nauwelijks zichtbaar. Europa is daarom voor Nederland niet alleen de dominante arena, maar ook de dominante schakel naar de wereld.

Zeker is ook Europa voor vele vraagstukken te klein: voedselzekerheid, energie, klimaat, financiële stabiliteit – het zijn globaliseringvraagstukken die vragen om mondiale *governance,* maar ook hier geldt dat Europa de voor de hand liggende arena is voor kleinere lidstaten om invloed uit te oefenen. Dat is lastig genoeg, omdat Europa verdeeld is en de grote lidstaten maar moeizaam bereid zijn zich in nieuwe realiteiten te schikken. Maar zelfs de groten ontdekken op soms bescha-

mende wijze hoe zij buiten moeten wachten, zoals de *président*, de *prime minister* en de *Bundeskanzlerin* in Kopenhagen december 2009 aan den lijve moesten ondervinden. Met de geformaliseerde Europese Raad is een proces op gang gekomen waar de druk tot gezamenlijkheid sterker wordt. Voor een excellente lidstaat liggen hier kansen om te verbinden en aan reputatie te winnen.

Aan de zijlijn vaststellen dat Europa tekortschiet, helpt niet, want Europa zijn wij zelf. Dat betekent investeren in een register van vaardigheden en contacten, 'inluisteren' en initiatieven nemen. Dit vergt een lange adem, toewijding en een gedeeld vertrouwen dat zulke inspanningen nuttig en nodig zijn. Dat betekent ook investeren in bilaterale contacten. Natuurlijk is de Nederlandse invloed op een Duitse bondskanselier beperkt – Duitsland heeft vele buurlanden – maar wie uitstekende contacten met aangrenzende deelstaten opbouwt, klinkt door in de invloedrijke Bondsraad. Als Canada daarvoor een uitgekiende strategie jegens de VS heeft ontwikkeld, zou Nederland dat ook moeten kunnen. Wie gehoord wil worden kan beter als Benelux handelen dan als een van de 27 lidstaten. Het smeden van allianties om doelstellingen te verwezenlijken vergt een lange adem en concentratie. Dit vraagt om een heroriëntatie en een doelbewuste focus op Europese plekken van betekenis en invloed. Het verdient ook aanbeveling in coalities met ons omringende invloedrijke EU-landen een constructieve rol te spelen. Bij een *Alleingang* – bijvoorbeeld de aanschaf van de JSF – moet daarom altijd eerst een rood waarschuwingslampje gaan branden. Het zal eerder uitzondering dan regel moeten zijn.

Zoals de WRR eerder vaststelde (WRR 2007b), is het zaak om Europa te legitimeren middels resultaten, middels vertegenwoordiging, middels het afleggen van rekenschap en middels identificatie. Maar in Europa actief zijn, blijft voor de Nederlandse overheid lastig zolang de EU functioneert onder een wolk van publieke argwaan. Zolang grote groepen de Unie kunnen beschouwen als een verlengstuk van de globalisering en niet ook als een stootkussen tegen de extreme schokken ervan, zal dit een nationale overheid verlammen in haar Europese actieradius. Nederland zal er daarom werk van moeten maken om de EU, of een groep hierbinnen, mee te nemen in een koers die ook het beschermende element van Europa meer reliëf geeft. Interne markt en consumentenbescherming alleen zijn hiervoor te weinig. Daarachter gaat ook een vraag schuil die in het achterhaalde discours van 'meer Europa' versus 'minder Europa' verloren is gegaan, namelijk: in wat voor Europa willen wij leven en willen wij onze invloed aanwenden om dit Europa naar vermogen mee vorm te geven?

Europa aanvaarden als de centrale politieke arena en de primaire schakel naar internationale vraagstukken vraagt strategie, het maken van keuzes, plannen van aanpak, het mobiliseren van netwerken, kortom, het vraagt om excellentie in deze arena.

5.4 NAAR EEN NIEUWE PRAKTIJK

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is niet langer de onontbeerlijke poortwachter in het verkeer tussen ons land en de rest van de wereld. Wie dat toch nastreeft oogst voortdurend frustratie. Regie over de betrekkingen met het buitenland is door inhoud en karakter van de internationale betrekkingen voor een nationale overheid tot op zekere hoogte een illusie. Tegelijkertijd is buitenlandbeleid dat zich overgeeft aan het vrije spel der krachten onwenselijk en onverantwoord. Een strategisch kader, zoals eerder aangestipt, ondersteunt het maken van duidelijke keuzes en het daarvoor organiseren van draagvlak en *commitment*. Daartoe zijn een herbezinning op de bestaande werkwijze en een slimmere benutting van reeds aanwezige instrumenten onontbeerlijk.

5.4.1 ANDERS WERKEN

De Europese Raad is het belangrijkste orgaan van de politieke Europese arena. Dat betekent dat de rol van de Nederlandse minister-president geprononceerder wordt. Deze moet als eindverantwoordelijke kunnen handelen en worden gevoed met beleidsopties op uiteenlopende dossiers van vakdepartementen, om optimaal te kunnen opereren in de Europese Raad. Het ministerie van Algemene Zaken zal in feite functioneren als een ministerie van Algemene en Europese Zaken. De structuur moet daarop adequaat worden ingericht. Immers, Europa is geen buitenlandse, maar goeddeels een binnenlandse zaak. Het inmiddels in werking getreden Verdrag van Lissabon vraagt om een interventie in deze zin in de Nederlandse bestuurlijke inrichting.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt dan een vakdepartement, dat zich op drie hoofdtaken concentreert. Ten eerste is daar het gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU dat de ministers van Buitenlandse Zaken onder voorzitterschap van de Hoge Vertegenwoordiger voor Extern Beleid gestalte moeten geven. Ten tweede is het departement vakdepartement op het terrein van externe veiligheid en is het logisch dat het strategisch verantwoordelijk is voor het instrumentarium dat bij extern veiligheidsbeleid hoort: diplomatie, ontwikkeling en defensie. (Voor ontwikkeling stelde de WRR eerder al voor om de uitvoering te professionaliseren en te verzelfstandigen (WRR 2010: 224).) Ten derde geldt het departement als het kennisdepartement bij uitstek als het gaat om de architectuur van het multilateralisme. Die kennis is voor de overheid cruciaal.

Ten slotte blijven er klassieke functies. Er zijn genoeg landen van betekenis in de wereld waar in de klassieke hiërarchie van de soevereine staat grote waarde wordt toegekend aan de formele betrekkingen van staat tot staat en waar de minister van Buitenlandse Zaken daarvan het symbool is. In zulke landen zal een minister van

Buitenlandse Zaken uit Nederland eerder deuren kunnen openen dan andere Nederlandse vakministers.

5.4.2 INSTRUMENTEN ANDERS GEBRUIKEN

Indachtig de aanbeveling om een kabinetsbreed buitenlandbeleid te formuleren, is het zaak een mechanisme te ontwikkelen om prioriteiten inzichtelijk te maken en houvast te bieden voor het debat met het parlement over de strategische keuzes en de resultaten ervan. In plaats van een soort 'verdelende rechtvaardigheid' over diverse departementen, zou het adagium moeten prevaleren om middelen aan prioriteiten toe te delen in plaats van aan departementen. Ook moeten strategische keuzes en het bijbehorende budget per kabinetsperiode worden vastgelegd, waarna het kabinet jaarlijks een ministerraadsbesluit neemt over de specifieke invulling per begrotingsjaar. Dat biedt een handvat om over strategisch buitenlandbeleid van Nederland ook een strategisch debat met het parlement te voeren.

Een wereld waarin diplomaten veel minder met diplomaten verkeren, maar een veel gevarieerder register van actoren bespelen, vraagt om een andere manier van werken. De discussie over de omvang van het postennetwerk gaat te zeer over de vraag of het wat minder kan. Dat kan altijd. Maar relevanter zijn flexibiliteit en professionaliteit. In het ene geval zal een ambassadeur een soort huismeester zijn voor wisselende vertegenwoordigers van vakdepartementen, in het andere geval kan met reizende ambassadeurs, met mini-ambassades, met culturele voorposten, met virtuele ambassadeurs, *event managers* of met service centers worden gewerkt.

Binnen Europa dient anders naar het postennetwerk te worden gekeken. Gegeven het feit dat er zo'n variëteit aan intern-Europese verwevenheden bestaat, zullen ambassades in EU-lidstaten eerder flexibele *shared service*-inrichtingen zijn, dan ouderwetse diplomatieke posten. Samenwerken kan met andere landen of met andere departementen. Een ambassadepost zal moeten rechtvaardigen waar de toegevoegde waarde ligt, en welke Nederlandse initiatieven of aandachtsgebieden worden gediend. Naast flexibiliteit is vakmanschap vereist. Dat kan komen van de diplomaat die kennis heeft van de omgeving en weet te verleiden, maar er is geen enkele reden om niet ook specifieke deskundigheid van elders aan te boren en te benutten. Ambtelijke loopbaankolommen hebben nu vaak tot gevolg dat verkokering in de hand wordt gewerkt – een kanteling van het internationale perspectief vraagt ook een open oog voor noodzakelijke organisatieveranderingen.

Op vele terreinen experimenteert het ministerie van Buitenlandse Zaken heel voorzichtig: er wordt soms personeel uitgewisseld met andere departementen en met bedrijven. Nederlandse ambassadeurs in het buitenland treden soms op

in eigen land (*rent-an-ambassador*) en er zijn enkele zogenaamde thema-ambassadeurs. Dat zijn goede aanzetten. Dit rapport bepleit om verder te gaan en te kiezen voor een fundamentelere aanpak.

5.4.3 DOELGERICHT SAMENWERKEN

In de werkwijze van de overheid jegens externe actoren dient tot uiting te komen dat internationale betrekkingen een hybride karakter hebben. Naast de onderhandelingen en samenwerking met andere staten, dient ook met niet-statelijke actoren te worden samengewerkt, systematisch, structureel en intensief. Juist voor een klein land kunnen dat belangrijke kanalen zijn om prioriteiten te realiseren. Leg bij wijze van spreken niet alleen de rode loper uit voor een nieuw Strafhof, maar ook voor de nieuwe Nederlandse vestiging van Human Rights Watch, want de internationale *civil society* is minstens zo belangrijk om zo'n activiteitencluster te dynamiseren als een internationaal verdrag van staten.

Meer samenwerking met niet-statelijke actoren vraagt om een werkwijze die niet langer alleen stoelt op regisseren, maar ook op faciliteren en verbinden. Een 'verbindingsofficier' legt niet alleen de verbindingen, maar bepaalt ook voor welke strategische keuze extra in netwerken moet worden geïnvesteerd en wie daarvoor de meest geschikte partners zijn. Een goede database om kennis en ervaring over het relevante actorennetwerk actueel te houden en te kunnen delen, is hierbij geboden. Daarbij is van belang dat bij samenwerking wordt aangegeven wat de verwachtingen zijn, waar de verschillende belangen en verplichtingen dienen te worden gerespecteerd. Een nationale overheid heeft immers een andere 'achterban' – het parlement – dan een ngo, met andere spelregels.

Nederland dient zich meer bewust te zijn van de voordelen van een centrale positie in relevante netwerken teneinde gedeelde belangen en waarden aan eigen belangen en waarden te hechten en andere partijen proactief bij de beleidsagenda te betrekken.

Regisseren en verbinden vormen als het ware aanvullende werkwijzen. Al naar gelang het onderwerp en de arena waar een onderwerp op de agenda staat, zal Nederland voor de ene of de andere benadering moeten kiezen. Het zal daarbij geen uitzondering blijken dat Nederland op sommige terreinen beide werkwijzen parallel dient aan te wenden.

5.5 TOT SLOT

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog telde de wereld 52 staten, met de 'blanke' dominions erbij 56. Een eeuw later zijn het er 193 en nog een paar meer waarover valt te twisten. Honderd jaar geleden was Europa het vanzelfsprekende

centrum van de wereld en met de komst van de VS bleef het Westen dat de laatste honderd jaar. Honderd jaar geleden was Nederland een kleine neutrale staat met een imperium in Azië. Vijftig jaar geleden raakte Nederland dit kwijt en werd een prominent lid van de NAVO en de EEG van de Zes. Weer vijftig jaar later is de NAVO niet meer het anker dat het was. Nederland is een van de 27 leden van de EU. En o ja, de oud-kolonie Indonesië is lid van de G-20, Nederland bungelt, de telkens weer gedebiteerde mantra van Nederland als zestiende rijkste natie, negende handelsnatie en derde OS-natie ten spijt. De bijzondere positie van Nederland vanwege 'de multinationals' is ook niet meer.

Voor iedereen die kritisch is over het huidige Nederlandse buitenlandbeleid is het goed om zich van het contrast tussen de enorme veranderingen enerzijds, en de diepgewortelde patronen van denken, kijken en handelen anderzijds bewust te blijven. Tradities en reflexen manifesteren zich als karrensporen die ook na een kleine eeuw van asfalteren zichtbaar blijven.

In zekere zin is Nederland altijd een neutraal westers land gebleven en zou men het lidmaatschap van de NAVO na de Tweede Wereldoorlog een voortzetting van neutraliteit met andere middelen kunnen noemen. Overschaduwing door een grote Europese mogendheid was het aloude schrikbeeld: de VS boden hier na 1945 als veiligheidsanker soelaas en een supranationaal Europa moest binnen Europa macht vervangen door recht. Dat waren en bleven na de Tweede Wereldoorlog de fundamenten voor beleid. Buitenlandbeleid aldus ingekaderd was ook een discours van *high politics*, voor en door een kleine verantwoordelijke, goed ingevoerde elite.

Dit alles is voorbij en dat heeft consequenties. Zulke consequenties kunnen worden ontweken door toe te geven aan de verleiding om het buitenland de rug toe te keren, maar dat staat haaks op de enorme verwevenheid met datzelfde buitenland. Of door op de oude voet door te gaan, maar dit betekent in zo'n fundamenteel veranderde buitenwereld een wandeling zonder kompas. Het zoeken naar eigentijdse aanhechtingspunten tussen Nederland en de wereld is derhalve dringend geboden. Dit rapport wijst op de ontwikkeling en aanscherping van een eigen agenda, naar een heroriëntatie op Europa, en naar omarming van de eigentijdse spelers in de internationale betrekkingen. Kortom, naar een koers waaruit moet spreken wat Nederland is: aan het buitenland gehecht.

LITERATUURLIJST

Aalberts, T.E. (2006) *Politics of sovereignty*, Enschede: Febodruk.

Aarts, K. en H. van der Kolk (2005) *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet,* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Aartsen, J.J. van (1999) 'Buitenlands beleid moet zich niet laten leiden door CNN', NRC *Handelsblad*, 9 september 1999.

Adger, W.N. et al. (2006) *The Stern review on the economics of climate change,* Cambridge: Cambridge University Press.

Adriaansen, M. en P. van Praag (2010) 'Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burger', blz. 241-272 in H. Dijstelbloem et al. (red.) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen,* WRR-verkenningen nr. 23, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (1999) *De weg naar het lidmaatschap van de EU,* Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2003) *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2004) *Vervolgadvies Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de EU,* Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006a) *Maatschappij en krijgsmacht*, Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006b) *De rol van ngo's en bedrijven in internationale organisaties*, Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2010) *Kabinetsformatie 2010* (briefadvies), Den Haag: AIV.

Agnew, J.A. (2009) *Globalization and sovereignty*, Lanham: Rowman & Littlefield.

Albright, M. et al. (2010) *NATO 2020: assured security; dynamic engagement: analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, Brussel: NAVO Divisie Publieksdiplomatie.

Algemene Energieraad en Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005) *Energiek buitenlands beleid: Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, 's-Gravenzande: Van Deventer.

Auswärtiges Amt (2010) 'Niederlande: Beziehungen zu Deutschland', www.auswaertiges-amt.de, geraadpleegd april 2010.

Barents, R. en L.J. Brinkhorst (1996) *Grondlijnen van Europees Recht,* Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Batora, J. (2008) *Foreign ministries and the information revolution: Going virtual?,* Leiden: Martinus Nijhoff.

Batora, J. en B. Hocking (2009) 'EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member state embassies in the European Union', *Cambridge Review of International Affairs*, 22: 163-182.

Baum, M. en P. Potter (2008) 'The relationships between mass media, public opinion, and

foreign policy: toward a theoretical synthesis', *Annual Review of Political Science,* 11: 39-66.

Beck, U. (1997) *Was ist Globalisierung, Irrtümer des Globalismus: Antworten auf Globalisierung,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Beck, U. (2009) 'Mein Gott, was für eine Chance! Wenn es Europa nicht schon gäbe, müsste man es jetzt erfinden', *Die Zeit,* 19 maart 2009.

Behringer, R.M. (2005) 'Middle power leadership on the human security agenda', *Cooperation and Conflict*, 40: 305-342.

Besselink, L.F.M. (2004) 'The constitutional duty to promote the development of the international legal order: the significance and meaning of article 90 of the Netherlands constitution', *Netherlands yearbook of international law*, 34: 89-138.

Beuningen, F. van (1997) 'De herijking van het Nederlands buitenlands beleid', blz. 61-71 in W. Hout en M. Sie Dhian Ho (red.) *Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.

Beyers, J. en P. Bursens (2006) *Europa is geen buitenland: over de relatie tussen het federale België en de EU*, Leuven: Acco.

Bickerton, C.J., P. Cunliffe en A. Gourevitch (red.) (2007) *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*, Oxon en New York: University College London Press.

Bindi, F.M. (2010) *The foreign policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bisley, N. (2007) *Rethinking globalization*, New York: Palgrave Macmillan.

Bot, B. (2006) 'Met overtuiging en berekening van zuiver naar realistisch multilateralisme', *Internationale Spectator*, 60 (11): 547-551.

Bovens, M. en A. Wille (2009) *Diploma democracy: on the tensions between meritocracy and democracy,* Verkenning voor het NWO-programma getiteld Omstreden Democratie, Utrecht en Leiden, april 2009.

Brandsma, G.J. (2010) *Backstage Europe: comitology, accountability and democracy in the European Union,* Arnhem: Drukkerij Roos en Roos.

Breuning, M. (2007) *Foreign policy analysis: a comparative introduction*, New York: Palgrave Macmillan.

Brinkhorst, L.J. (2008) *EU en nationale soevereiniteit*, oratie, Leiden: Universiteit Leiden.

Bronk, C. en T. Smith (2010) 'Diplopedia imagined: building state's diplomacy wiki', paper presented at the International symposium on collaborative technologies and systems (CTS), 593-602.

Brown, R. (2010) 'Diplomacy, Public Diplomacy and Social Networks', paper prepared for the International Studies Association Convention (ISAC), februari 2010, New Orleans.

Brück, T., O. de Groot en F. Schneider (2010) 'Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan', *Wochenbericht* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 77 (21): 2-11.

Buzan, B., O. Wæver en J. de Wilde (1998) *Security: A new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner Pub.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008) *Internationaliseringsmonitor,* Voorburg en Heerlen: CBS.

Chafetz, G.R., M. Spirtas en B. Frankel (1999) *The origins of national interests*, Londen: F. Cass.

Cohan, J.A. (2006) 'Sovereignty in a post-sovereign world', *Florida Journal of International Law,* 18 (3): 907-961.

Cohen-Tanugi, L. (2008) *The shape of the world to come: charting the geopolitics of a new century*, New York: Columbia University Press.

Coleman, W.D. en L.W. Pauly (2008) *Global ordering: institutions and autonomy in a changing world,* Vancouver: UBC Press.

Colijn, K. (2007) *De goede instelling: op zoek naar mondiale veiligheid*, oratie, Amsterdam: Vrij Nederland.

Commissie Davids (2010) *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom Uitgevers Amsterdam.

Commissie Vrede en Recht (2009) *Den Haag en Global Justice: een pleidooi voor de oprichting van een 'Institute for Global Justice'*, Den Haag: Commissie Vrede en Recht.

Coolsaet, R. (2008) *De geschiedenis van de wereld van morgen,* Leuven: Van Halewyck.

Cooper, A.F. (1997) *Niche Diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire en New York: Macmillan.

Cooper, A.F. en B. Hocking (2000) 'Governments, non-governmental organizations and the re-calibration of diplomacy', *Global Society,* 14 (3): 361-376.

Cooper, R. (2001) 'Foreign policy, values and globalisation', blz. 57-66 in T. Bentley and D. Stedman Jones (red.) *The Moral Universe*, Demos Collection, 16.

Copeland, D. (2009) *Guerrilla diplomacy: rethinking international relations,* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Couwenberg, S.W. (1996) 'Een omstreden zelfbesef', blz. 130-147 in K. Koch en P. Scheffer (1996) *Het nut van Nederland,* Amsterdam: Bert Bakker.

Cowan, G. en N.J. Cull (red.) (2008) *Public diplomacy in a changing world,* Thousand Oaks: Sage.

Criekemans, D. (2006) *Geopolitiek: "geografisch geweten" van de buitenlandse politiek?*, Antwerpen: Garant.

Cuperus, R. (2009) *De wereldburger bestaat niet: waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*, Amsterdam: Bakker.

Dahan, N., J. Doh en T. Guay (2006) 'The role of multinational corporations in transnational institution building: a policy network perspective', *Human Relations*, 59: 1571-1600.

Decisio (2008) 'Economische betekenis internationale bedrijven en organisaties in Haaglanden,' update 2008 in opdracht van Gemeente Den Haag, Decisio BV en Bureau Louter.

Delors, J. (2004) 'Bibliographie: analyses critiques: memoires', *Futuribles,* 295: 89.

Delreux, T. (2006) 'Nog steeds de beste leerling van de klas? België en het Europees constitutionaliseringsproces', *Internationale Spectator,* 60 (6): 326-331.

Dijstelbloem, H. en J.W. Holtslag (2010) 'De veranderende architectuur van het bestuur', blz. 15-54 in H. Dijstelbloem et al. (red.) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen,* WRR-verkenningen nr. 23, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dijstelbloem, H. et al. (red.) (2010) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen,* WRR-verkenningen nr. 23, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dodds, K. (2007) *Geopolitics: a very short introduction,* Oxford: Oxford University Press.

Dreher, A., A.N. Gaston en P. Martens (2008) *Measuring globalisation: gauging its consequences,* New York: Springer.

Dumitriu, P. (2006) 'The World Summit on the Information Society (WSIS) from Geneva (2003) to Tunis (2005): a diplomatic perspective', blz. 33-43 in J. Kurbalija en V. Katrandjiev (red.), *Multistakeholder diplomacy challenges and opportunities*, Malta en Genève: DiploFoundation.

Eekelen, W.F. van (2006) *From words to deeds: the continuing debate on European security*, Brussel: Centre for European Policy Studies.

Egeland, J. (1984) 'Human rights: ineffective big states, potent small states', *Journal of Peace Research* 213: 207-213.

Europese Commissie (1997) *Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe*, COM (97) 241 final, Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2000) *The Commission and non-governmental organisations building a stronger partnership*, COM (2000) 11 final, Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2001) *European governance a white paper*, COM (2001) 428, Brussel: Europese Commissie.

Evans, A. en D. Steven (2010) *Organizing for influence: UK foreign policy in an age of uncertainty*, Chatham House rapport, juni 2010.

Evans, A., B.D. Jones en D. Steven (2010) *Confronting the long crisis of globalization: risk, resilience and international order,* Washington DC: Managing Global Insecurity Project.

Evans, G. en B. Grant (1991) *Australia's foreign relations in the world of the 1990s*, Melbourne: Melbourne University Press.

Evans, G.J. (2008) *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Everts, Ph. (2008) *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum.

Farchy, J. (1999) *La fin de l'exception culturelle,* Parijs: CNRS.

Finnemore, M. (1996) *National interests in international society,* Ithaca: Cornell University Press.

Food and Agricultural Organization (2009) *The state of agricultural commodity markets 2009: high food prices and the food crisis: experiences and lessons learned*, Rome: FAO.

Foreign and Commonwealth Office (red.) (2008) *Engagement: public diplomacy in a globalised world*, Londen: Foreign and Commonwealth Office.

Fortuyn, P. (1997) *Tegen de islamisering van onze cultuur: Nederlandse identiteit als fundament*, Utrecht: A.W. Bruna.

Frankel, J. (1970) *National interest*, New York: Praeger.

Friedman, T.L. (1992) 'Rethinking foreign affairs: are they still a U.S. affair?', *The New York Times*, 7 februari 1992.

Friedman, T.L. (2005) *The world is flat: a brief history of the twenty-first century,* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Gemengde Commissie sturing EU-aangelegenheden (2005) *Eindrapport,* Den Haag: SDU Uitgevers.

George, A.L. (2006) *On foreign policy: unfinished business,* Boulder: Paradigm.

Gibcus, P. en D. Snel (2010) *De watersector Exportindex (WEX): prognose 2009*, Zoetermeer: EIM.

Goetschel, L. (1998) 'The foreign and security policy interests of small states in today's Europe', blz. 13-32 in L. Goetschel (red.) *Small states inside and outside the European Union: interests and policies*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

Gourevitch, A. (2007) 'National insecurities: the new politics of the new American interest', blz. 58-76 in C.J. Bickerton, P. Cunliffe, en A. Gourevitch (2007) *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*, Oxon: University College London Press.

Gyngell, A. en M. Wesley (2007) *Making Australian foreign policy*, Cambridge en New York: Cambridge University Press.

Hafner-Burton, E.M., M. Kahler en A.H. Montgomery (2009) 'Network analysis for international relations', *International Organization,* 63: 559-592.

Hain, P. (2001) *The end of foreign policy? Britain's interests, global linkages and natural limits*, Londen: Fabian Society.

Hall, P. en D. Soskice (red.) (2001) *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage,* Oxford: Oxford University Press.

Hamilton, D.S. (2009) *Alliance reborn: an Atlantic compact for the 21st century,* Washington, DC: Atlantic Council of the United States.

Handelingen Eerste Kamer (2008-2009) *Rechterlijke toetsing wetten aan Grondwet,* 10: 507-527.

Heine, J. (2006) 'On the manner of practising the new diplomacy', Waterloo: CIGI.

Held, D. en A.G. McGrew (2002) *Governing globalization: power, authority, and global governance*, Cambridge en Malden: Polity.

Hellema, D. (2001) *Neutraliteit en vrijhandel: de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht: het Spectrum.

Hellema, D. (2006) *Buitenlandse politiek van Nederland: de Nederlandse rol in de wereldpolitiek,* Utrecht: Het Spectrum.

Henrikson, A.K. (2007) 'Niche diplomacy in the world public arena: the global 'corners' of Canada and Norway', blz. 67-87 in J. Melissen, D. Lee en P. Sharp (red.) *The new public diplomacy: soft power and international relations*, New York: Palgrave MacMillan.

Herod, A. (2009) *Geographies of globalization: a critical introduction*, Malden, West Sussex en Oxford: Wiley-Blackwell.

Hill, C. (2003) *The changing politics of foreign policy,* Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.

Hocking, B. (2006) 'Multistakeholder diplomacy: forms, functions and frustrations', blz. 13-32 in Kurbalija, J. and V. Katrandjiev (red.), *Multistakeholder diplomacy challenges and opportunities*, Malta: DiploFoundation.

Hocking, B. (2008) 'Reconfiguring public diplomacy: from competition to collaboration', blz. 62-78 in Foreign and Commonwealth Office (red.) (2008) *Engagement: public diplomacy in a globalised world*, Londen: Foreign and Commonwealth Office.

Hocking, B. en D. Spence (2002) *Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats,* Houndmills, Basingstoke, Hampshire en New York: Palgrave Macmillan.

Holloway, S.K. (2006) *Canadian foreign policy: defining the national interest*, Peterborough, ONT en Orchard Park: Broadview Press.

Holsti, K.J. (1967) *International politics: a framework for analysis,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Hooghe, L. en G. Marks (2001) *Multi-level governance and European integration,* Boulder: Rowman en Littlefield.

Inglehart, R. (1971) 'Public opinion and European integration', blz. 160-191 in L.N. Lindberg en S. Scheingold (red.) *European Integration,* Cambridge: Harvard University Press.

Internationaal Energie Agentschap (2007) *World energy outlook 2007: China and India insights*, Parijs: OECD/IEA.

Jackson, R. (2007) *Sovereignty: evolution of an idea*, Oxford: Polity Press.

Jacobsen, T., C.J.G. Sampford en R.C. Thakur (red.) (2008) *Re-envisioning sovereignty: the end of Westphalia?* Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.

Johnson, R. (1993) 'Towards a cultural theory of the nation: a British-Dutch dialogue', blz. 159-218 in A. Galema, B. Henkes, en H. te Velde (red.), *Images of the nation: different meanings of Dutchness 1870-1940,* Amsterdam: Atlanta.

Jong, J.J. de, et al. (2005) *Dertig jaar energiebeleid: van bonzen, polders en markten naar Brussel zonder koolstof*, Den Haag: Clingendael International Energy Programme.

Judt, T. en A. Nimwegen (1997) *Een grenzenloze illusie? De kwestie Europa*, Utrecht: Bijleveld.

Kahler, M. (2009) *Networked politics: agency, power, and governance,* Ithaca: Cornell University Press.

Kanie, N. (2003) 'Leadership in multilateral negotiation and domestic policy: the Netherlands at the Kyoto protocol negotiation', *International Negotiation*, 8: 339-365.

Kennedy, J.C. (1997) *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom.

Kennedy, J.C. (2005) *De deugden van een gidsland: burgerschap en democratie in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.

Keohane, R.O. en J.S. Nye (1977) *Power and interdependence: world politics in transition,* Boston: Little Brown.

Key, V.O. (1961) *Public opinion and American democracy*, New York: Alfred A. Knopf.

Khanna, P. (2008) *The Second World: empires and influence in the new global order*, New York: Random House.

Klem, M. (2010) *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld*, WRR-webpublicatie nr. 42, www.wrr.nl.

Klem, M. en J. Kester (2010) *Het buitenlandbeleid van middelgrote mogendheden*, WRR-webpublicatie, www.wrr.nl.

Knoke, D. (1990) *Political networks: the structural perspective*, *structural analysis in the social sciences*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Koch, K. (1991) 'Is er nog toekomst voor het Nederlandse buitenlands beleid?', blz. 105-125 in Ph.P. Everts (red.) *Nederland in een veranderende wereld: de toekomst van het buitenlands beleid,* Assen: Van Gorcum.

Koch, K. en P. Scheffer (1996) *Het nut van Nederland: opstellen over soevereiniteit en identiteit*, Amsterdam: Bert Bakker.

Krasner, S.D. (1978) *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy*, Princeton: Princeton University Press.

Kriesi, H. et al (2008) *West European politics in the age of globalization*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kurbalija, J. en V. Katrandjiev (2006) 'Introduction', blz. 5-12 in J. Kurbalija and V. Katrandjiev (red.), *Multistakeholder diplomacy challenges and opportunities*, Malta; Geneva: DiploFoundation.

Laïdi, Z. (2008) *EU foreign policy in a globalized world: normative power and social preferences*, Londen: Routledge.

Lane, J.-E. (2006) *Globalization and politics: promises and dangers*, Aldershot: Ashgate.

Lanteigne, M. (2009) *Chinese foreign policy: an introduction,* Londen: Taylor en Francis.

Lechner, F.J. (2007) *The Netherlands: globalization and national identity*, Londen en New York: Routledge.

Legeuy-Feilleux, J.-R. (2009) *The dynamics of diplomacy*, Boulder: Lynne Rienner.

Leonard, M., C. Stead en C. Smewing (2002) *Public diplomacy*, Londen: Foreign Policy Centre.

Linde, C. van der (2005) 'Energie in een veranderende wereld', *Internationale Spectator*, 60 (4): 167-170.

Lord, K.M. en Center for a New American Security (2010) 'Engaging the private sector for the public good the power of network diplomacy', Washington DC: Center for a New American Security.

Lowy Institute for International Policy (2009) *Australia's diplomatic deficit: reinvesting in our instruments of international policy*, Blue Ribbon Panel Report, Sydney: Lowy Institute.

Lunde, L., H. Thune en Ministry of Foreign Affairs' Refleks project (2008) *National interest: foreign policy for a globalised world, the case of Norway*, Oslo: Noors ministerie van Buitenlandse Zaken.

MacCormick, N. (1993) 'Beyond the Sovereign State', *Modern Law Review*, 56: 1-18.
Magnus Johansson, K. (2009) 'Who governs in foreign policy: an inquiry into the shifting power balance in the Swedish foreign policy executive', paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th annual convention 'Exploring the past, anticipating the future', New York, 15 februari 2009.
Mak, G. (1999) *De eeuw van mijn vader*, Amsterdam: Atlas.
Malcontent, P. en F. Bauder (2003) 'The Dutchman's burden? Nederland en de internationale rechtsorde in de twintigste eeuw', blz. 69-104 in B. de Graaf, F. Hellema en B. van der Zwan (red.) (2003) *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw,* Amsterdam: Boom uitgeverij.
Marshall, M.G. en B.R. Cole (2009) *Global report 2009: conflict, governance and state fragility*, Center for Systemic Peace en Center for Global Policy.
Mat, J., L. van Nierop en M. Schenkel (2010) 'Bestemming Tripoli: reconstructie vliegramp 12 mei', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2010.
Matlary, Haaland J. en Ø. Østerud (red.) (2007) *Denationalisation of defence: convergence and diversity,* Aldershot: Ashgate.
Melissen, J. (red.) (2005) *The new public diplomacy: soft power in international relations*, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
Metzl, J.F. (2001) 'Network diplomacy', *Georgetown Journal of International Affairs*, winter/spring 2001.
Meyer, C. (2007) *Anpassung und Kontinuität: die Außen- und Sicherheitspolitik der Niederlande von 1989 bis 1998*, Münster: Waxmann.
Middelaar, L. van (2009) *De passage naar Europa: geschiedenis van een begin*, Groningen: Historische Uitgeverij.
Middelaar, L. van (2010) 'Tussen tafel en tribune. Het handelingsvermogen van het openbaar bestuur in de Europese tussensfeer', blz. 143-184 in H. Dijstelbloem et al. (red.) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen,* WRR-verkenningen nr. 23, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Milner, H.V. en A. Moravcsik (2009) *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*, Princeton: Princeton University Press.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van Directoraten-Generaal*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007) *Naar een menswaardig bestaan: een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009) *Het imago van Nederland: België-Brazilië-China-Duitsland-Egypte-Frankrijk-India-Indonesië-Italië-Polen-Rusland-Spanje-Turkije-Verenigd Koninkrijk-Verenigde Staten*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
Ministerie van Defensie (2009) *Monitor steun en draagvlak: publieke opinie missie Uruzgan, mei 2009*, Den Haag: Defensie Voorlichting en Communicatie
Ministerie van Defensie (2010) *Defensieverkenningen*, Den Haag: ministerie van Defensie.

Ministerie van Economische Zaken (2008) *Energierapport 2008*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008) *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer et al. (2007) *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie*: *de interbestuurlijke notitie*, Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008) 'Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling', brief aan de Tweede Kamer (DGM/BREM2008050615).
Moïsi, D. (2009) *The geopolitics of emotion: how cultures of fear, humiliation, and hope are reshaping the world*, New York: Doubleday.
Morgenthau, H.J. (1948) *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York: A.A. Knopf.
Moses, J.W. en T. Knutsen (2002) *Globalization and the reorganization of foreign affairs' ministries*, Den Haag: Clingendael.
Murphy, J. (2008) 'Engagement', blz. 6-15 in Foreign and Commonwealth Office (red.) (2008) *Engagement: public diplomacy in a globalised world*, Londen: Foreign and Commonwealth Office.
National Intelligence Council (2007) *Non-state actors: impact on international relations and implications for the United States*, www.dni.gov, geraadpleegd februari 2010.
NAVO (1991) 'The Alliance's strategic concept: agreed by the heads of state and government participating in the Brussels', 7 en 8 november 1991, België: NAVO Informatie- en Persbureau.
NAVO (1999) 'The Alliance's strategic concept: approved by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC', 23 en 24 april 1999, België: NAVO Informatie- en Persbureau.
Neack, L. (2008) *The new foreign policy: power seeking in a globalized era*, Lanham: Rowman en Littlefield.
Nelissen, F.A. (2008) 'The Hague, international city, UN city, city of peace and international justice: onward to 2015!', blz. 2 in D. Vriesendorp, F.A. Nelissen en M. Wladimiroff (red.) *The Hague legal capital of the world: Liber in Honorem W.J. Deetman*, Den Haag: Hague Academic Press.
Neumayer, E. (2008) 'Distance, power and ideology: diplomatic representation in a world of nation-states', *Area,* 40: 228-236.
Newman, E. (2007) *A crisis of global institutions? Multilateralism and international security,* Londen: Routledge.
Newman, E., R.C. Thakur en J. Tirman (2006) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change,* Tokyo: United Nations University Press.
Nye, J. S. (2004) *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs.

Ohmae, K. (2005) *The next global stage: challenges and opportunities in our borderless world*, Upper Saddle River: Prentice Hall.
Pemberton, J.-A. (2009) *Sovereignty interpretations*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
Peters, A. (2009) *Non-state actors as standard setters*, Cambridge en New York: Cambridge University Press.
Porter, M.E. (1990) *The competitive advantage of nations*, New York: Free Press.
Pot, C.W. van der, et al. (2006) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer.
Potter, E.H. (2008) 'Web 2.0 and the new public diplomacy: impact and opportunities', blz. 120-133 in Foreign and Commonwealth Office (red.) (2008) *Engagement: public diplomacy in a globalised world*, Londen: Foreign and Commonwealth Office.
Princen, S. en K. Yesilkagit (2005) 'Tussen Brussel en de polder: de Europeanisering van politiek en bestuur in Nederland', *Beleid en Maatschappij*, 35 (1): 1-12.
Projectgroep Schaarste en Transitie (2009) *Schaarste en transitie: kennisvragen voor toekomstig beleid* (onder verantwoordelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), z.p.
Raad van de Europese Unie (2003) A *secure Europe in a better world: European security strategy*, Brussel: Raad van de Europese Unie.
Raad van de Europese Unie (2010) *Overview of the missions and operations of the European Union*, Brussel: Raad van de Europese Unie.
Raad van State (2005) *Adviesaanvraag over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhoudingen,* advies nummer W04.05.0338/I, september 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 29 993, nr. 22, Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Nationale coördinatie van Europees beleid: een politiek en proactief proces,* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Randal, G.J. (2008) *The seductions of soft power: diplomacy in modern times*, Canberra: Australian National University.
Rasmussen, F. (2009) NAVO Secretaris Generaal Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks, Lloyd's of London, www.nato.int, geraadpleegd december 2009.
Rasmussen, R. (2010) 'The end of foreign policy? How the securitization of national reputation and the institutional implementation of nation branding schemes challenges the policy monopoly of foreign ministries', Paper gepresenteerd tijdens de jaarlijkse ontmoeting van de werkgroep 'Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners' New Orleans 17 februari 2010, www.allacademic.com, geraadpleegd juni 2010.
Regourd, S. (2004) *L'exception culturelle*, Presses Universitaires de France.
Reich, R.B. (1991) *The work of nations: preparing ourselves for 21st-century capitalism*, New York: A.A. Knopf.
Rice, C. (2006) 'Transformational diplomacy', www.milestonedocuments.com/documents/full-text/condoleezza-rices-transformational-diplomacy geraadpleegd maart 2009.

Riordan, S. (2003) *The new diplomacy*, Cambridge en Malden: Polity Press.
Rochon, T.R. (1999) *The Netherlands: negotiating sovereignty in an interdependent world,* Boulder: Westview Press.
Rodrigues, P.R. (2010) *De grenzen van het vreemdelingenrecht*, oratie, Leiden: Universiteit Leiden.
Rood, J. (2010) 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', *Internationale Spectator,* jaargang 64 (1): 8-11.
Rosenau, J.N. (1999) *States, sovereignty, and diplomacy in the information age,* Washington: US Institute of Peace.
Roskin, M.G. (1994) *National interest: from abstraction to strategy*, Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, US Army War College.
Rozemond, S. (1989) 'Nederland als deelstaat', *Socialisme en democratie*, 46 (5): 155-169.
Rozemond, S. (2010) 'Nederland als spijtoptant', *Internationale Spectator,* jaargang 64 (2): 117-118.
Russett, B.M., H. Starr en D.T. Kinsella (2006) *World politics: the menu for choice*, Belmont: Thomson/Wadsworth.
Rutherford, K.R. (2003) *Reframing the agenda: the impact of ngo and middle power cooperation in international security policy*, Westport: Praeger.
Sabel Ch.F. en J. Zeitlin (2008) 'Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the European Union', *European Law Journal,* 14 (2): 271-327.
Saddiki, S. (2006) 'Diplomacy in a changing world', *Alternatives: Turkish Journal of International Relations,* 5 (4): 93-105.
Sas, N.C.F. van (red.) (1991) *De kracht van Nederland: internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem: Becht.
Schie, P.G.C. van (1996) *Nationaal belang: over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid,* Den Haag: B.M. Teldersstichting.
Sending, O.J. en I.B. Neumann (2006) 'Governance to governmentality: analyzing ngos, states, and power', *International Studies Quarterly,* 50 (3): 651-672.
Simmons, P.J. en C.D. Jonge Oudraat (2001) *Managing global issues: lessons learned,* Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
Slaughter, A.M. (2004) *A new world order*, Princeton: Princeton University Press.
Slaughter, A.M. en D. Zaring (2006) 'Networking goes international: an update', *Annual Review of Law and Social Science*, 2: 211-229.
Smith, S., A. Hadfield en T. Dunne (2008) *Foreign policy: theories, actors, cases,* Oxford: Oxford University Press.
Snow, N. en P.M. Taylor (2009) *Routledge handbook of public diplomacy,* New York: Routledge.
Sociaal Economische Raad (2008a) *Duurzaam globaliseren: een wereld te winnen*, Den Haag: SER.
Sociaal Economische Raad (2008b) *Waarden van de Landbouw,* Den Haag: SER.
Sofaer, A.D. en T.C. Heller (2001) 'Sovereignty: the practitioners' perspective', blz. 25-45 in S.D. Krasner (red.), *Problematic sovereignty: contested rules and political possibilities*, New York: Columbia University Press.

Staden, A. van (1974) *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantische bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn: In den Toren.

Talbott, S. (1997) 'Globalization and diplomacy: a practitioner's perspective', *Foreign Policy* 108: 68-83.

Thomson, M. (2005) *Punching above our weight? Australia as a middle power*, Barton: Australian Strategic Policy Institute.

Timmermans, F. (2010) 'Inleiding op de Europalezing 2010', Den Haag 22 juni 2010.

TNS/NIPO/*de Volkskrant* 2010 (2010) 'Kiezers blijven over de dijk heen kijken; analyse vredesmissies, JSF en Europa in de verkiezingsprogramma's', *de Volkskrant,* 15 mei 2010.

Tromp, B. (2004) 'Een nieuwe zelfstandigheidspolitiek,' blz. 57-71 in A. van Staden et al (red.), *De herontdekking van de wereld: Nederlands buitenlands beleid in revisie,* Den Haag: Instituut Clingendael.

Tweede Kamer (1989-1990) *Regeringsverklaring*, 1989-1990, 14de vergadering.

Tweede Kamer (1994-1995) *Herijking van het buitenlands beleid,* 1994-1995, 24 337, nr. 2.

Tweede Kamer (1998-1999) *Europese Raad*, 1998-1999, 21 501-20, nr. 83.

Tweede Kamer (2002-2003) *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2003 (HGIS-nota 2003),* 2002-2003, 28 603, nr. 1-2.

Tweede Kamer (2005-2006) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006; Memorie van Toelichting*, 2005-2006, 30 300 V, nr. 2.

Tweede Kamer (2006-2007) Regeringsverklaring kabinet-Balkenende IV, Handelingen 2006-2007, nr. 45, blz. 2629-2734.

Tweede Kamer (2006-2007) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007; Memorie van Toelichting,* 2006-2007, 30 800 V, nr. 2.

Tweede Kamer (2006-2007) *Voorstel van rijkswet van de leden Herben en Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de EU*, 2006-2007, 30 874 (R 1818), nr. 4, 5 en 6.

Tweede Kamer (2007-2008) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008; Memorie van Toelichting,* 2007-2008, 30 800 V, nr. 2.

Tweede Kamer (2007-2008) *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking,* 2007-2008, 31 250 en 30 495, nr. 30.

Tweede Kamer (2007-2008) *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking; Brief minister bij aanbieding beleidsnotitie 'Milieu en hernieuwbare energie in ontwikkelings-samenwerking'*, 2007-2008, 30 495, nr. 30.

Tweede Kamer (2008-2009) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009; Memorie van Toelichting*, 2008-2009, 31 700 V, nr. 2.

Tweede Kamer (2008-2009), *Brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking inzake regeringsreactie op AIV-advies 64* Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, 2008-2009, 31 787, nr. 6.

Tweede Kamer (2008-2009) *Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de EU van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EEG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels)*, 2008-2009, 31 894, nr. 3.

Tweede Kamer (2009-2010) *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2010 (HGIS nota-2010),* 2009-2010, 32 126, nr. 1 en 2.

Tweede Kamer (2009-2010) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010; Memorie van Toelichting*, 2009-2010, 32 123 V, nr. 2.

Tweede Kamer (2009-2010) *Bestrijding internationaal terrorisme,* 2009-2010, 27 925, nr. 388.

Tweede Kamer (2009-2010) *Subsidieoverzicht Rijk (SOR); Brief minister ter aanbieding van het Subsidieoverzicht Rijk (SOR) 2010,* 2009-2010, 32 335, nr. 1.

United Nations Development Programme (1994) *Human development report 1994,* New York: Oxford University Press for the United Nations Development Programme.

Vanke, J. (2010) *Europeanism and European Union: interests, emotions, and systemic integration in the early European Economic Community*, Bethesda: Academica Press.

Verbeek, B. en A. van der Vleuten (2008) ‘The domesticization of the foreign policy of the Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and internationalization’, *Acta Politica,* 43: 357-377.

Verhagen, M. (2008) ‘Veranderende wereld, vaste waarden: Nederlands buitenlands beleid in de 21ste eeuw’, *Internationale Spectator,* 62 (10): 507-512.

Verhagen, M. (2010) ‘Duidelijke keuzes voor duurzaam herstel’, Bilderbergconferentie 6 februari 2010, www.minbuza.nl geraadpleegd maart 2010.

Voorhoeve, J.J.C. (1979) *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy,* Den Haag: M. Nijhoff.

Voorhoeve, J. (1981) ‘De slinkende rol van Nederland’*, Internationale Spectator*, 35 (1): 69-78.

Voorhoeve, J. (1991) ‘Nederland, een middelgrote mogendheid in zakformaat’, *Internationale Spectator,* 45 (2): 54-61.

Voorhoeve, J. (2008) ‘Towards a Hague Centre for Peace Building’, blz. 167-170 in D. Vriesendorp, F.A. Nelissen en M. Wladimiroff (red.) *The Hague legal capital of the world. Liber in Honorem W.J. Deetman*, Den Haag: Hague Academic Press.

Voorhoeve, J. (2010) ‘Van medespeler tot figurant’, *Internationale Spectator,* 64 (4): 189-190.

Wade, E.C.S. en A.W. Bradly (1993) *Constitutional and administrative law*, 11de editie, Londen: Longman.

Weel, B. ter, A. van der Horst en G. Gelauff (2010) *The Netherlands of 2040*, Den Haag: Centraal Plan Bureau.

Weenink, W.H. (2005) *Bankier van de wereld, bouwer van Europa: Johan Willem Beyen 1897-1976*, Uitgeverij Prometheus/NRC *Handelsblad.*

Weiler, J.H.H. (1991) 'The transformation of Europe', *The Yale Law Journal,* 100 (8): 2403-2483.

Weinert, M.S. (2007) *Democratic sovereignty: authority, legitimacy, and state in a globalizing age*, Oxon: UCL Press.

Wellenstein, E.P. (2009) 'Inleiding', symposium 'De plaats van Nederland in een veranderende wereld' Den Haag, 8 oktober 2009.

Went, R. (2010) *Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie,* WRR-publicatie nr. 41, www.wrr.nl.

Wesley, M. (2002) 'Perspectives on Australian foreign policy', *Australian Journal of International Affairs*, v5656 (1): 47-63.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*, rapporten aan de regering nr. 48, Den Haag: SDU Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Klimaatstrategie: tussen ambitie en realisme,* rapporten aan de regering nr.74, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007a) *Identificatie met Nederland*, rapporten aan de regering nr. 79, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007b) *Europa in Nederland,* rapporten aan de regering nr. 78, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008) *Infrastructures: time to invest,* rapporten aan de regering nr. 81, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt,* rapporten aan de regering nr. 84, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wijk, R. de (2004) 'The implication for force transformation: the small country perspective', blz. 115-146 in D.S. Hamilton (red.) *Transatlantic transformations: equipping NATO for the 21st century*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

Willetts, P. (2007) *Non-governmental organisations in world politics*, Londen: Routledge.

Witte, B. de (2003) 'Do not mention the word: sovereignty in two Europhile countries: Belgium and the Netherlands', blz. 351-366 in N. Walker (red.), *Sovereignty in transition,* Oxford: Hart.

Zaharna, R.S. (2007) 'The soft power differential: network communication and mass communication in public diplomacy', *The Hague Journal of Diplomacy,* 2: 213-228.

Zatepilina, O. (2009) 'Non-state ambassadors: ngos' contribution to America's public diplomacy', *Place Branding and Public Diplomacy*, 5 (2): 156-168.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Functieaanduidingen op moment van interview

Joost van der Aalst, Chief of Mission Nederland, Internationale Organisatie voor Migratie
Jozias van Aartsen, Burgemeester gemeente Den Haag
Harry Baayen, Algemeen Directeur, Deltares
Rosemary Banks, Ambassadeur van Nieuw-Zeeland bij de VN, New York
Fabrizio Barbaso, Deputy Director General for Energy, European Commission, Brussel
Rudolf Bekink, Ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden in Beijing
Annegret Bendiek, Forschungsgruppe EU-Aussenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlijn
Max van den Berg, Commissaris van de Koningin, provincie Groningen
Mats Bergquist, Zweeds Instituut voor Internationale Zaken, Stockholm
Arend Jan Boekestijn, Tweede Kamerlid VVD
Monika den Boer, Bijzonder hoogleraar Vergelijkende Bestuurskunde, Vrije Universiteit Amsterdam
Marjorie Bonn, Directie Wetgeving, ministerie van Justitie
Pieter Boot, Director Long Term Office and Policy Analysis, International Energy Agency, Parijs
Peter Bosch, Hoofd van de eenheid Immigratie en Asiel, DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Europese Commissie, Brussel
Gabor Brodi, Ambassadeur van de Republiek Hongarije bij de VN, New York
Lute Broens, Business Development Director, Norit
Evelien Brouwer, Universitair docent Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht en lid Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht
Tom de Bruijn, Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, ministerie van Buitenlandse Zaken
Colin Budd, Voormalig ambassadeur van het VK in Den Haag
Termsak Chalempalanupap, Head of Research and special assistant to secretary-general, ASEAN, Jakarta
Lim Chuan Poh, Chairman, Agency for Science, Technology and Research, Singapore
Wolfgang Clement, Duits politicus SPD
Ko Colijn, Bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen en Mondiale Veiligheidsvraagstukken, Erasmus Universiteit Rotterdam
Rik Coolsaet, Hoogleraar Internationale Betrekkingen, Universiteit Gent
Chris Cooter, Deputy Head of the Canadian Mission at NATO, Brussel
Geert Corstens, President, Hoge Raad der Nederlanden
Martijn van Dam, Tweede Kamerlid PVDA
Marlèn Dane, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie

Paul Dekker, Afdelingshoofd Onderzoeksgroep Participatie en Bestuur, Sociaal Cultureel Planbureau
Sander Dekker, Wethouder Onderwijs Jeugd en Sport, gemeente Den Haag
Bert van Delden, Voormalig voorzitter, Raad voor de Rechtspraak
Aalt Dijkhuizen, Voorzitter Raad van Bestuur, Wageningen University and Research Centre
Kees van Dijkhuizen, Chief Financial Officer, NIBC
Lucie Edwards, Chef Bureau de la Transformation, ministerie van Buitenlandse Zaken van Canada, Ottowa
Olof Ehrenkrona, Adviseur van de minister van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Hans Faber, Dienst Terugkeer en Vertrek, ministerie van Buitenlandse Zaken
John Fox, Senior Policy Fellow, European Council of Foreign Relations, Londen
Nicholas Franssen, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, ministerie van Justitie
Mark Frequin, Directeur-generaal Energie en Telecom, ministerie van Economische Zaken
Louise Fresco, Universiteitshoogleraar, Universiteit van Amsterdam
Samuele Furfari, Docent Geopolitiek van Energie, Université Libre de Bruxelles en adviseur van de Europese Commissie, Brussel
Theo van de Gazelle, Plaatsvervangend directeur-generaal, Rijkswaterstaat
Louis Genet, Programmadirecteur Investeringen Internationale Stad, gemeente Den Haag
Luc van de Goor, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, ministerie van Buitenlandse Zaken
Linda van Goor, Banking and Financial Conglomerates, DG Internal Market and Services, Europese Commissie, Brussel
Piet van der Graaff, Secretaris, Stichting Ondernemingspensioenfondsen
Kees Groenendijk, Emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht
Marcel de Haas, Krijgskundig onderzoeker Clingendael Security and Conflict Programme, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Peter van Ham, Hoofd Global Governance Programma, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Anna Hammargren, Directeur Planning en Budget, ministerie van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Ingvard Havnen, Directeur-generaal Internationale Zaken, kabinet van de minister-president van Noorwegen, Oslo
Duco Hellema, Hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, Universiteit Utrecht
Heinz Hilbrecht, Director Security of Supply and Energy Markets, European Commission, Brussel
Peter Ho, Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs of Singapore
Brian Hocking, Professor of International Relations, Loughborough University, Loughborough

D. Hoogenboezem, Korps Landelijke Politie Diensten
Jaap de Hoop Scheffer, Secretaris-generaal van de NAVO, Brussel
Aerdt Houben, Divisiedirecteur Financiële Stabiliteit, De Nederlandsche Bank
Edwin Huizing, Algemeen directeur, Vluchtelingenwerk Nederland
Masud Husain, Counsellor, Ambassade van Canada in Den Haag
Jean Claude Junker, Minister-president Luxemburg
Gunilla Karlsson, Medewerker Zweedse ambassade in Nederland
Nanda Kelly, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie
Jean-Pierre Kempenaars, Political Counsellor, Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN, New York
Piet de Klerk, Plaatsvervangend Permanente Vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN, New York
Marion Knoben, Assistant Deputy Director General for Energy, European Commission, Brussel
Koen Koch, Bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen, Rijksuniversiteit Groningen
Tommy Koh, Ambassador-At-Large, Singapore
Wim Kok, Voormalig minister-president van Nederland
Daniel Korski, Oprichter *European Council for Foreign Affairs*
Arie Kraaijeveld, Voorzitter, Nederlands Water Platform
Martin Kremer, Senior Fellow Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlijn
Bala Kuman Palaniappan, Head of External Relations, ASEAN, Jakarta
Bob Lagerwaard, Hoofd International Desk van het Bureau Internationale Zaken, gemeente Den Haag
Maarten Lak, Strategisch Adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken
Ben Lamoree, Adviseur International Water and Sanitation Centre, Nederlands Water Platform
Yeo Lay Hwee, Director EU Centre, Singapore Institute of International Affairs, Singapore
Marnix Leijten, Partner, De Brauw Blackstone Westbroek NV
Mattias Lentz, Ambassade van Zweden in Beijing
Yu-ru Lian, School of International Studies, Peking University, Beijing
Mats Liljeholm, Onderdirecteur Planning en Budget, ministerie van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Coby van der Linde, Directeur Clingendael International Energy Programme, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Walter Lion, Ambassaderaad, Ambassade van België in Den Haag
Leiv Lunde, Ministerie van Buitenlandse Zaken van Noorwegen, Oslo
Cees Maas, Voormalig Chief Financial Officer, ING
Kishore Mahbubani, Rector Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore

Frank Majoor, Permanente Vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN, New York
Stephan Marquardt, Deputy Head, Liaison Office of the General Secretariat of the Council of the European Union at the UN, New York
Peter Maurer, Ambassadeur Zwitserland bij de VN, New York
Wim Meijer, Voorzitter Raad van Commissarissen, Nuon
Jan Melissen, Directeur Clingendael Diplomatic Studies Programme, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Ad Melkert, UN Under-Secretary-General and Associate Administrator, UNDP, New York
Robert Milders, Vertegenwoordiger in het Politiek en Veiligheidscomité, ministerie van Buitenlandse Zaken
Bernd Müller, Hoofd Internationale Zaken, Vertegenwoordiging van de deelstaat Noordrijn-Westfalen in Berlijn
Sam Muller, Director, Hague Institute for the Internationalisation of Law
Eduardo Narbona Algara, Eerste secretaris, Spaanse Ambassade in Den Haag
Iver Neumann, Noors Instituut voor Internationale Zaken, Oslo
Atzo Nicolaï, Tweede Kamerlid VVD
Rolf Nikel, Plaatsvervangend directeur-generaal, Bundeskanzleramt, Berlijn
René Noppeney, Directeur divisie water, Royal Haskoning
Pieter van Oord, Directeur, Van Oord
Henk Jan Ormel, Tweede Kamerlid CDA
Alexander Pechtold, Tweede Kamerlid D66
Volker Perthes, Directeur, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlijn
Ida Petter, Senior-Beleidsmedewerker Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën
Yee Ping Yi, Director, Strategic Policy Office of the Prime Minister of Singapore
Cees Pisuisse, Hoofd Juridische Zaken, Nederlandse Gasunie
Michael Pulch, Deputy Head of Delegation, Delegation of the European Commission in Beijing
Rudy Rabbinge, Hoogleraar Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid, Wageningen University and Research Centre
Jan Rademaker, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie
Robert von Rimscha, Plaatsvervangend Hoofd Planungsstab, ministerie van Buitenlandse Zaken van Duitsland, Berlijn
Jan Rood, Directeur, Clingendael European Studies Programme, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Bert Roukens, Senior beleidsadviseur Energie en Telecom, ministerie van Economische Zaken
Rolien Sasse, Directeur, Simavi
Herman Schaper, Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO, ministerie van Buitenlandse Zaken

Joop Scheffers, Ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden in Hanoi
Theo Schmitz, Directeur, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland
Erica Schouten, Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
H.P. Schreinemachers, Directie Vreemdelingenbeleid, ministerie van Justitie
Nico Schrijver, Hoogleraar Internationaal Recht, Universiteit Leiden en lid, Permanent Hof van Arbitrage
Hans-Peter Schwaiger, Deputy Head of the Delegation of the European Commission to UN, New York
Lennart Silvis, Operationeel Directeur, Nederlands Water Platform
Hans Smits, President-directeur, Havenbedrijf Rotterdam
Simon Smits, Directeur Directie Economische en Ecologische Samenwerking, ministerie van Buitenlandse Zaken
O.W. Söderstörm, Politiek adviseur van de minister van Europese Zaken van Zweden, Stockholm
Jeroen van der Sommen, Algemeen directeur, Nederlands Water Platform
Rob Sondag, Militair adviseur, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN, New York
Carsten Staur, Ambassadeur van Denemarken bij de VN, New York
Jeroen Steeghs, Afdeling Economische zaken, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN, New York
Beh Swan Gin, Managing director, Economic Development Board of Singapore
Henk Swarttouw, Waarnemend directeur, Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
Andre Szász, Voormalig directeur, De Nederlandsche Bank
Jan Terstegen, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie
Frans Timmermans, Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
Henrik Thune, Noors Instituut voor Internationale Zaken, Oslo
Herman Tjeenk Willink, Vice-president, Raad van State
Cees Veerman, Voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Stientje van Veldhoven, Clusterleider REB, ministerie van Economische Zaken
Bert-Jan Verbeek, Hoogleraar Internationale Betrekkingen, Radboud Universiteit Nijmegen
Georges Verberg, Directeur, Energy Delta Institute
Maxime Verhagen, Minister van Buitenlandse Zaken
Maarten Verwey, Directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën
Guido Vigeveno, Directie Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken
Joris Voorhoeve, Lid in buitengewone dienst, Raad van State
Jaap de Waard, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, ministerie van Justitie
Ramses Wessel, Hoogleraar Europees Recht en het Recht van andere Internationale Organisaties, Universiteit Twente

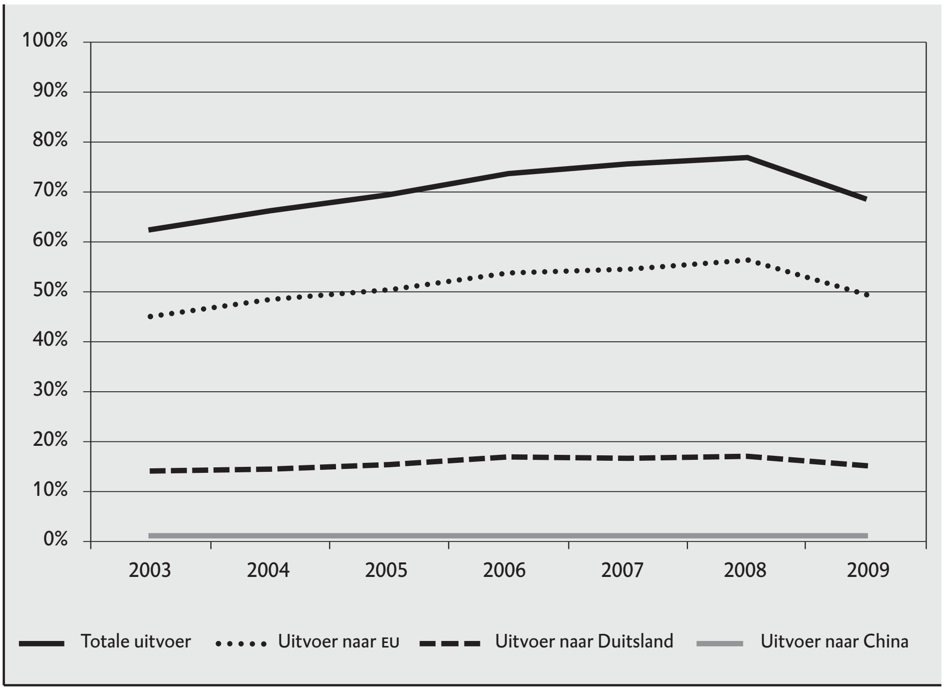
Jasper Wesseling, Directeur Ruimtelijk Economisch Beleid, ministerie van Economische Zaken
Morten Wetland, Ambassadeur van Noorwegen bij de VN, New York
Rob de Wijk, Directeur, The Hague Centre for Strategic Studies
Trees Wijn, Manager Asiel, Vluchtelingenwerk Nederland
Jaap de Wilde, Hoogleraar Internationale Betrekkingen en Machtspolitiek, Rijksuniversiteit Groningen
Alejandro Daniel Wolff, US Permanent Representative to the UN, New York
Yan Xuetong, Director Institute of International Studies, Tsinghua University, Beijing
Qin Yaqing, Executive Vice-President, China Foreign Affairs University, Beijing
Shi Yinghong, Professor of International Relations, School of International Studies, Beijing
Feng Zhongping, Director Institute of European Studies, China Institute of Contemporary International Relations, Beijing
Pang Zhongying, Professor of International Relations, Renmin University of China, Beijing
Joep van Zijl, Hoofd afdeling Cordaid Nederland, Cordaid
Sandor Zoltan, Ambassadeur van de Republiek Hongarije in Beijing

BIJLAGE 1

DE VERWEVENHEID VAN DE NEDERLANDSE ECONOMIE

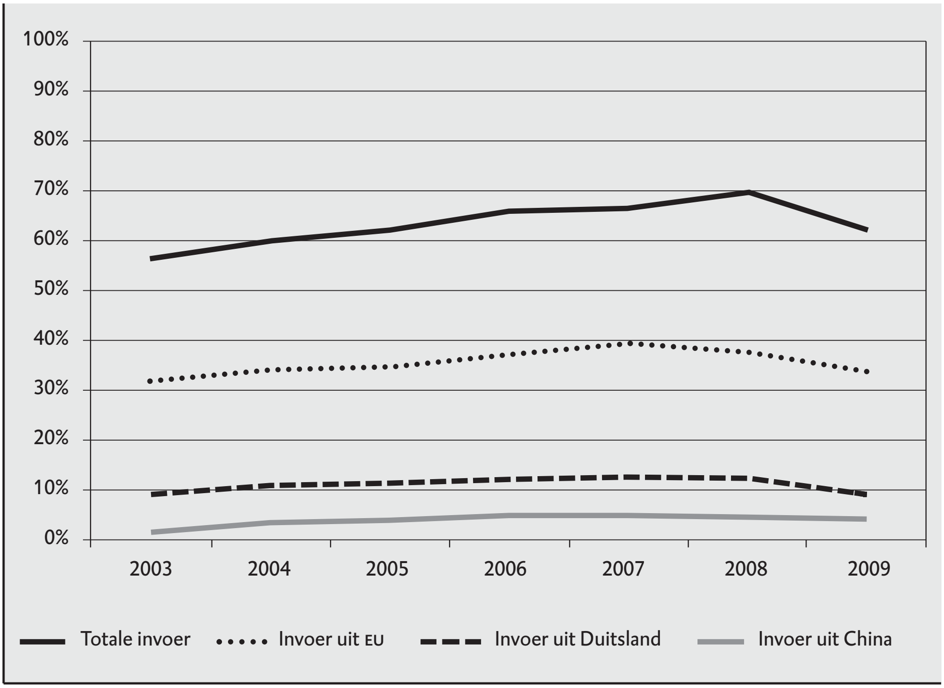
Onderstaande figuur brengt voor de laatste zeven jaar de afhankelijkheid van de Nederlandse economie van respectievelijk de wereldeconomie, de economie van de EU, die van Duitsland en die van China in beeld. Hiertoe is in de eerste figuur de uitvoer en in de tweede figuur de invoer van goederen en diensten naar het buitenland (resp. EU, Duitsland en China) als percentage van het Bruto Binnenlands Product (bbp) van Nederland weergegeven.

De Nederlandse uitvoer van goederen en diensten als percentage van het bbp



Bron: Centraal Bureau voor Statistiek (http://statline.cbs.nl)

De Nederlandse invoer van goederen en diensten als percentage van het bbp



Bron: Centraal Bureau voor Statistiek (http://statline.cbs.nl)

BIJLAGE 2

DE VERBONDENHEID VAN NEDERLAND MET HET BUITENLAND

Dat Nederland sterk aan het buitenland is gehecht blijkt achtereenvolgens uit de intensiteit, de breedte en de diepte van de Nederlandse verbondenheid met het buitenland. De intensiteit van de gehechtheid laat zich het best illustreren aan de hand van een van de globaliseringsindexen. De KOF-globaliseringsindex is de index die het meest wordt gebruikt. In de lijst van 2010 staat Nederland op de derde plaats (tabel 1).

Tabel 1 **KOF globaliseringsindex 2010**

KOF globaliseringsindex 2010		
1.	België	92.95
2.	Oostenrijk	92.51
3.	**Nederland**	**91.90**
4.	Zwitserland	90.55
5.	Zweden	89.75
6.	Denemarken	89.68
7.	Canada	88.24
8.	Portugal	87.54
9.	Finland	87.31
10.	Hongarije	87.00

Bron: http://globalization.kof.ethz.ch/

De breedte van de Nederlandse verbondenheid met het buitenland komt naar voren wanneer in de mate van globalisering onderscheid wordt gemaakt tussen economische, sociale en politieke verwevenheid (zie hieronder voor de indicatoren achter deze classificatie). Voor Nederland geldt dat de derde plaats in de index van 2010 tot stand is gekomen door een vierde plaats in de economische globaliseringsindex, een vijfde plek in de sociale index en de zevende positie in de politieke index (zie tabel 2). In vergelijking met andere landen valt op dat Nederland nergens laag scoort.

Tabel 2 **Plaats van Nederland in verschillende indexen**

KOF 2010			Economische globalisering			Sociale globalisering			Politieke globalisering		
1.	België	92.95	1.	Singapore	97.48	1.	Zwitserland	94.94	1.	Frankrijk	98.44
2.	Oostenrijk	92.51	2.	Ierland	93.93	2.	Oostenrijk	92.77	2.	Italië	98.17
3.	**Nederland**	91.90	3.	Luxemburg	93.57	3.	Canada	90.73	3.	België	98.14
4.	Zwitserland	90.55	**4.**	**Nederland**	**92.40**	4.	België	90.61	4.	Oostenrijk	96.85
5.	Zweden	89.75	5.	Malta	92.26	**5.**	**Nederland**	**88.99**	5.	Zweden	96.27
6.	Denemarken	89.68	6.	België	91.94	6.	Denemarken	88.01	6.	Spanje	96.14
7.	Canada	88.24	7.	Estland	91.66	7.	Ver. Koninkrijk	87.05	**7.**	**Nederland**	**95.77**
8.	Portugal	87.54	8.	Hongarije	90.45	8.	Duitsland	85.97	8.	Zwitserland	95.09
9.	Finland	87.31	9.	Zweden	89.42	9.	Zweden	85.95	9.	Polen	94.63
10.	Hongarije	87.00	10.	Oostenrijk	89.33	10.	Frankrijk	85.84	10.	Canada	94.40

Bron: http://globalization.kof.ethz.ch/

De Nederlandse gehechtheid aan het buitenland is diep, omdat zij niet afhankelijk is van één geografische locatie in Nederland. In een vergelijkend onderzoek naar de mate van globalisering naar steden is de eerste Nederlandse stad, Amsterdam, pas terug te vinden op de 23ste plaats (FP Global City Index 2008). De Nederlandse globalisering hangt derhalve niet van één of twee kerngebieden af. De verbondenheid met het buitenland blijkt, ten slotte, stevig en duurzaam verankerd. Tussen 2003 en 2010 stond Nederland in de jaarlijkse index nooit lager dan de zevende plaats. Slechts twee andere landen stonden in deze periode zonder uitzondering eveneens bij de tien meest verweven landen van de KOF globaliseringsindex: Canada en Zwitserland.

De indicatoren achter de KOF Globaliseringsindex (Dreher 2006 en Dreher, Gaston en Martens 2008) zijn:

A. Economische globalisering [37%]

i) Werkelijke economische betrekkingen (50%)
- Handel (als percentage van het bbp) (19%)
- Buitenlandse directe investeringen, toevloed (als percentage van het bbp) (20%)
- Buitenlandse directe investeringen, aandelen (als percentage van het bbp) (24%)
- Portfolio investeringen (als percentage van het bbp) (17%)
- Inkomstenbetalingen aan buitenlandse burgers (als percentage van het bbp) (20%)

ii) Beperkingen (50%)
- Verborgen importbarrières (22%)
- Gemiddelde tariefratio (28%)
- Belasting op internationale handel (als percentage van huidige opbrengst) (27%)
- Beperkingen op kapitaalrekeningen (22%)

A. Sociale globalisering [39%]

i) Persoonlijk contact (33%)
- Telefoonverkeer (26%)
- Transfers (als percentage van het bbp) (3%)
- Buitenlands toerisme (26%)
- Bevolking met andere nationaliteit (als percentage van gehele bevolking) (20%)
- Buitenlandse brieven (per capita) (25%)

i) Informatieverkeer (36%)
- Internetgebruikers (per 1000 mensen) (36%)
- Televisie (per 1000 mensen) (36%)
- Handel in kranten (als percentage van het bbp) (28%)

i) Culturele verwantschap (31%)
- Aantal McDonald's restaurants (per capita) (43%)
- Aantal Ikea-vestigingen (per capita) (44%)
- Handel in boeken (als percentage van het bbp) (12%)

A. Politieke globalisering [25%]
- Aantal ambassades in eigen land (25%)
- Lidmaatschap van internationale organisaties (28%)
- Deelname aan VN-veiligheidsmissies (22%)
- Internationale verdragen (25%)

BIJLAGE 3

HET NEDERLANDSE POSTENNETWERK IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft een kleine 150 officiële vertegenwoordigingen in het buitenland, waaronder 111 ambassades en vijftien permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties (PV's) (ministerie van Buitenlandse Zaken 2010, via www.mfa.nl). Het vergelijken van deze aantallen met de postennetwerken van andere landen is geen exacte wetenschap. Recente cijfers zijn niet altijd te achterhalen en criteria voor 'post' worden verschillend geïnterpreteerd. Onderstaande rangordes zijn derhalve indicatief. Desalniettemin is duidelijk dat Nederland zich net niet in de top-10 van omvangrijkste postennetwerken bevindt (tabel 1).

Tabel 1 **Aantal posten per land**

	Land	Aantal posten	Aantal inwoners (in mln.)	Posten per miljoen inwoners
1.	Frankrijk	275	64	4,4
2.	Spanje	260	40	5,9
3.	VK	258	61	4,2
4.	VS	248	304	0,8
5.	Italië	228	58	3,9
6.	Japan	228	127	1,8
7.	Duitsland	218	82	2,6
8.	Canada	182	33	5,5
9.	Turkije	171	72	2,3
10.	Polen	155	39	4,1
11.	Mexico	152	110	1,4
12.	Griekenland	151	11	13,7
13.	Denemarken	150	6	27,3
14.	**Nederland**	**149**	**17**	**9,3**
15.	Zwitserland	147	8	19,3
16.	Korea	141	49	2,9
17.	Portugal	135	11	12,3
18.	Tsjechië	124	10	12,4
19.	België	120	10	10,9
20.	IJsland	115	0,3	383,3

Bronnen: Lowy Institute for International Policy 2009, OECD (http://stats.oecd.org)

Is het aantal posten per inwoner het uitgangspunt, dan zit Nederland net wel in de top-10 (tabel 2).

Tabel 2 **Aantal posten per inwoner**

	Land	Aantal posten	Aantal inwoners (in mln.)	Posten per miljoen inwoners
1.	IJsland	115	0,3	383
2.	Denemarken	150	5,5	27
3.	Noorwegen	108	4,6	23
4.	Zwitserland	147	7,6	19
5.	Griekenland	151	11	14
6.	Tsjechië	124	10	12
7.	Portugal	135	11	12
8.	België	120	10	11
9.	**Nederland**	**149**	**17**	**9**
10.	Spanje	60	40	6

Bronnen: Lowy Institute for International Policy 2009, OECD (http://stats.oecd.org)

BIJLAGE 4

SOEVEREINITEIT IN EU-LIDSTATEN – EEN VERGELIJKING

Duitsland

In Duitsland gaat het primair om de rechtsstaat. Diverse malen heeft het Duitse constitutionele hof in Karlsruhe zich uitgesproken over de verhouding tussen Duitsland en de EU. De benadering is niet eenduidig: zij lijkt vooral te zijn gericht op het stellen van grenzen aan Europese integratie vanuit de bescherming van de nationale soevereiniteit. Met evenveel recht kan echter worden gesteld dat het Hof de nationale soevereiniteit inzet om de *richting* van de Europese integratie te beïnvloeden en probeert de rechtsstatelijke waarden uit de Duitse grondwet naar het Europese niveau te tillen. Toch, zeker met de uitspraak van het Hof over het Verdrag van Lissabon (2009) in het achterhoofd, moet worden vastgesteld dat er voor het Hof wel zeker een kern van nationale soevereiniteit bestaat die verhindert dat Duitsland opgaat in een Europees federaal verband en ophoudt te bestaan als soevereine staat.

Frankrijk

In Frankrijk ligt het accent weer veel meer op volkssoevereiniteit in plaats van nationale soevereiniteit: "*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*" (artikel 4 grondwet). Anders dan de Duitse grondwet ligt in de Franse tekst het accent op de vrije nationale keuze om deel te nemen aan de EU. De Franse Constitutionele Raad – een orgaan dat toeziet op de naleving van de grondwet, maar met een meer politieke en minder rechtsprekende rol dan het Duitse constitutionele Hof – maakte na het Verdrag van Maastricht een onderscheid tussen (overdracht van) soevereiniteit en (van) bevoegdheden (compétences). Het eerste is in de visie van de Raad niet toegestaan, het tweede wel. Het Franse soevereiniteitsconcept is niet zo juridisch ingekleurd. Andere vormen, zoals het politieke *souverainisme*, vallen meer op. Opvallend daarin is de rol van wat culturele soevereiniteit kan worden genoemd. Deze invulling is wellicht zelfs van grotere betekenis dan de juridische en politieke vormen en heeft zowel binnenlandse als buitenlandse betekenis. De bescherming van de Franse markt tegen ongewenste invloeden van buitenaf en (daardoor) de promotie van de eigen cultuurproducten staat bekend als de *exception culturelle* (Regourd 2004). Ook de Franse inzet voor de Francofonie kan worden gezien als een poging om de culturele dimensie in politieke betekenis om te zetten. De *exception culturelle* is echter niet immuun voor veranderingen van buitenaf, zoals Farchy (1999) laat zien.

VK

De Britse soevereiniteit valt samen met het beginsel van *Sovereignty of Parliament*. In de Britse traditie wordt soevereiniteit namelijk expliciet gekoppeld aan een institutie die drager is van soevereiniteit. Wade en Bradley laten zien hoe het Britse parlement die rol langzaam maar zeker heeft overgenomen van de monarch (Wade en Bradley 1993: 65 en verder). Het beginsel van *Sovereignty of Parliament* kan worden beschouwd als het belangrijkste beginsel uit het Britse constitutionele recht. De expliciete koppeling van soevereiniteit aan het parlement leidt onvermijdelijk tot fricties met het lidmaatschap van de EU. Daar is echter een pragmatische oplossing voor gevonden, doordat de *European Communities Act 1972* bepaalt dat het VK gebonden is aan alle verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht. Als uiting van de soevereine wil van het Britse parlement is daarmee het beginsel van *parliamentary sovereignty* formeel gewaarborgd, maar allerhande praktische problemen zijn er niet mee voorkomen. Geheel volgens de Britse traditie is het brandpunt van de discussies steeds de positie van het parlement. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom de minister-president bij de verdediging van het Verdrag van Maastricht niet verwees naar de nationale soevereiniteit, maar in plaats daarvan stelde dat "*the Sovereignty of this House* [dat wil zeggen: House of Commons] *is in no way infringed by the Maastricht Treaty*" (MacCormick 1993).

België

De discussie over soevereiniteit staat in België niet (althans niet in eerste instantie) in het teken van krachten die van buiten komen, maar veel meer van de interne krachten. Het door artikel 33 van de grondwet veronderstelde bestaan van een natie wordt tegenwoordig immers nadrukkelijk bestreden. De huidige inrichting van de Belgische staat is – na de vijfde staatshervorming en in afwachting van een zesde – de weerslag van de toenemende vervreemding tussen de gemeenschappen. Het gaat niet te ver om te stellen dat de Belgische soevereiniteit sinds die hervorming ook een gewestelijke en gemeenschapsaangelegenheid is geworden. Dezelfde staatshervorming was er tevens verantwoordelijk voor dat de gemeenschappen en de gewesten hun eigen buitenlandbeleid konden gaan voeren, want zij kregen daartoe het belangrijkste instrument in handen: het recht om verdragen te sluiten.

Met het Belgische EU-lidmaatschap is er in feite sprake van een 'dubbele erosie'. De federatie wordt minder relevant doordat het belang van de deelstaten én van de EU toeneemt. Het lidmaatschap van de EMU zorgt er bijvoorbeeld voor dat Vlaanderen en Wallonië niet het risico lopen een splintermunteenheid over te houden aan een eventuele afscheiding. Toch heeft het lidmaatschap van de EU juist ook samenbindende effecten. De voorbereiding en uitvoering van Europese besluiten vereist samenwerking tussen de bond en de samenstellende delen (Beyers en Bursens 2006: 71) en leidt ook tot een verdere gelijkschakeling tussen de federatie, de gewesten en gemeenschappen. Nog steeds staat België bekend als

een van de meest EU-gezinde landen van Europa en zelfs de visie op de ontwikkeling van de EU in de richting van een federaal verband wordt er nog steeds gehoord (Delreux 2006).

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie
2 Structuur van de Nederlandse economie
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
4 Milieubeleid (1974)
5 Bevolkingsgroei (1974)
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)

Deel 1: Rapport aan de Regering
Deel 2: Pre-adviezen

31 Cultuur zonder grenzen (1987)
32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)
56 Het borgen van publiek belang (2000)
57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
59 Naar een Europabrede Unie (2001)
60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
64 Beslissen over biotechnologie (2003)
65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)

66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)

67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)

69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)

70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)

71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)

72 Vertrouwen in de buurt (2005)

73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)

74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)

75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)

76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)

77 Investeren in werkzekerheid (2007)

78 Europa in Nederland (2007)

79 Identificatie met Nederland (2007)

80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)

81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)

83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste jongeren' (2009)

84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.
Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 84 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
6 H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tusssen traditie, politiek en rechtsstaat
12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
21 M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
23 H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittanië en Spanje
WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
WP 16 Europe in law, law in Europe
WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
WP 31 Encapsulating services in the ‘polder’: Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008-2012)

WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
WP 36 Gevaarlijke stoffen

WP 37	ICT en internet
WP 38	Voedsel en geneesmiddelen
WP 39	Waterbeheer en waterveiligheid
WP 40	Verschuivende vensters. Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking
WP 41	Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
WP 42	Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
WP 43	Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
WP 44	Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning: een inventarisatie
WP 45	Het Landelijk EPD als Blackbox. Besluitvorming en opinies in kaart
WP 46	Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos

WRR RAPPORTEN AAN DE REGERING 85

Aan het buitenland gehecht

Weinig andere landen zijn politiek, economisch en sociaal zozeer verweven met de wereld om ons heen. Dit betekent dat de Nederlandse overheid alert moet inspelen op de risico's én kansen in een snel veranderende wereld.

In dit rapport geeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) daartoe enkele handreikingen. Richtinggevend is de vraag hoe Nederland een buitenlandpolitieke strategie kan ontwikkelen die past bij de wijzigende machtsverhoudingen in de wereld en bij het radicaal veranderde karakter van de internationale betrekkingen.

Het antwoord op deze vraag is een heroriëntatie. Dit behelst het maken van heldere keuzes, het slimmer benutten van Europa als dominante arena, en ten slotte een werkwijze die de groeiende rol van niet-statelijke spelers beter benut. Het advies onderstreept niet alleen de noodzaak van een heroriëntatie, maar laat ook zien hoe deze in de praktijk vorm kan krijgen.

ISBN 978 90 8964 3018

Amsterdam University Press • www.aup.nl